

# Discapacidad: tratamiento laboral y protección social

Luis Adolfo Diazgranados Quimbaya

LABORAL **5**

Abogado de la Universidad del Rosario, especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social y en Derecho Administrativo de la misma Universidad. Actualmente cursa la Maestría en Administración de la Seguridad, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha tenido un amplio desempeño como investigador y docente universitario en pregrado y posgrado en asignaturas como Derecho Laboral, Seguridad Social, Derecho Procesal Laboral y Derecho Individual del Trabajo, a partir de lo cual ha publicado numerosos textos académicos.

Cuenta con una gran trayectoria laboral en el sector público y en el sector privado. A la fecha, se desempeña como director del Área de Derecho Laboral y Seguridad Social, de la Universidad Católica de Colombia.

IUS – Laboral es la colección que presenta los resultados de investigación, reflexión y análisis sobre las problemáticas del derecho laboral actual, propiciando y abriendo espacios para la consulta, la discusión y la divulgación de los aspectos que afectan a la comunidad en lo pertinente a esta rama del derecho.

De esta manera, y en reconocimiento de la importancia que tiene el derecho laboral para la defensa de los derechos de los trabajadores y su injerencia en el desarrollo social del país, la Universidad Católica de Colombia pone a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general esta colección.

#### OTROS TÍTULOS EN ESTA COLECCIÓN:

- Régimen laboral del derecho deportivo colombiano
- Régimen de pensiones en las convenciones colectivas de trabajo
- El derecho internacional laboral
- El acoso laboral. Análisis conceptual y comparado

Luis Adolfo Diazgranados Quimbaya

# Discapacidad: tratamiento laboral y protección social



## LABORAL 5



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia  
Vigilada Mineducación

Diazgranados Quimbaya, Luis Adolfo

Discapacidad: tratamiento laboral y protección social / Luis Adolfo Diazgranados Quimbaya.— Bogotá : Universidad Católica de Colombia, 2017

78 páginas; 17 x 24 cm.— (colección Jus Laboral; no. 5)

ISBN: 978-958-8934-66-2 (impreso)

ISBN: 978-958-8934-67-9 (digital)

I. Título.

1. PERSONAS CON DISCAPACIDAD-LEGISLACIÓN 2. PERSONAS CON DISCAPACIDAD-TRABAJO 3. PERSONAS CON DISCAPACIDAD-POLITICA SOCIAL

Dewey 305.9824 ed. 21

### **Proceso de arbitraje**

1er concepto

Evaluación: 8 de mayo de 2016

2do concepto

Evaluación: 22 de noviembre de 2016

© Universidad Católica de Colombia

© Luis Adolfo Diazgranados Quimbaya

Primera edición, Bogotá, D. C.

Marzo de 2017

*Dirección Editorial*

Stella Valbuena García

*Coordinación Editorial*

María Paula Godoy Casasbuenas

*Corrección de estilo*

John Fredy Guzmán

*Diseño de colección*

Juanita Isaza

*Diagramación*

Mauricio Salamanca

*Publicación digital*

Hipertexto Ltda.

[www.hipertexto.com.co](http://www.hipertexto.com.co)

Bogotá, D. C., Colombia

*Impresión*

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Bogotá, D. C., Colombia

### **Facultad de Derecho**

Carrera 13 N° 47-49

Bogotá, D. C.

[derecho@ucatolica.edu.co](mailto:derecho@ucatolica.edu.co)

### **Editorial**

Universidad Católica de Colombia

Av. Caracas 46-72 piso 5

Bogotá, D. C.

[editorial@ucatolica.edu.co](mailto:editorial@ucatolica.edu.co)

[www.ucatolica.edu.co](http://www.ucatolica.edu.co)

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni total ni parcialmente o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo del editor.

Hecho el depósito legal

© Derechos reservados

*La peor discapacidad es la de no darse cuenta de que somos iguales.*

*Anónimo*



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco principalmente a mi familia, que me ha otorgado la posibilidad de realizar este texto, al brindarme su acompañamiento y apoyo permanentes. Igualmente extendiendo un especial agradecimiento a la Universidad Católica de Colombia, institución que ha permitido mi realización profesional y me ha impulsado y apoyado en el desarrollo de nuevos desafíos académicos como el del presente texto.





## CONTENIDO

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	13
<b>Capítulo 1. Marco general de la discapacidad</b> .....	15
Noción de discapacidad .....	15
La discriminación social frente a las personas en situación de discapacidad .....	17
Contexto actual sobre discapacidad .....	19
Cifras .....	20
<b>Capítulo 2. Análisis sobre el acceso efectivo de las personas en situación de discapacidad para el disfrute pleno de sus derechos: contexto en Colombia</b> .....	25
Marco internacional sobre protección de las personas en situación de discapacidad .....	25
Marco normativo en Colombia .....	30
Jurisprudencia .....	36
<b>Capítulo 3. Estudio comparado sobre el trabajo y la seguridad social de las personas con discapacidad</b> .....	43
España .....	43
Centros Especiales de Empleo .....	44
Análisis frente a las prestaciones para personas con discapacidad en España .....	48

Alemania .....	49
Análisis frente a los programas para la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad en Alemania .....	51
Costa Rica.....	52
Otros programas de política social .....	54
Intermediación para la inclusión laboral .....	56
Análisis frente a las prestaciones para personas en situación de discapacidad en Costa Rica .....	56
Chile .....	58
Sello Chile Inclusivo .....	60
Análisis frente a los programas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Chile .....	61
<b>Capítulo 4. Medidas emprendidas en favor de las personas en situación de discapacidad.....</b>	<b>63</b>
Políticas públicas implementadas en materia de empleo para las personas con discapacidad: análisis de los avances en materia laboral y de seguridad social .....	63
Protección laboral reforzada para las personas en situación de discapacidad .....	66
Beneficios hacia los empleadores que vinculen laboralmente personas en situación de discapacidad .....	68
<b>Conclusiones.....</b>	<b>71</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>73</b>

## PRÓLOGO

La inclusión social y laboral se torna hoy en uno de los grandes retos que como sociedad tenemos que enfrentar; en concreto, es necesario establecer los mecanismos para que nuevos grupos de población ingresen en igualdad de condiciones a los mercados de trabajo. En este contexto, la discapacidad se presenta como un reto fundamental para el logro de una equidad efectiva, que parta del reconocimiento de los aportes que tiene este grupo poblacional para la productividad y el mercado laboral. Propender no solo a la inclusión sino al mejoramiento de las condiciones laborales y de seguridad social para la población en situación de discapacidad se convierte en un postulado esencial para lograr la construcción de un esquema de protección social y laboral más justo y equitativo.

Esta necesaria inclusión no es más que una manifestación de la equidad que han procurado distintos estamentos internacionales a través de varios instrumentos que conforman hoy el bloque de constitucionalidad y que, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano. Entre las obligaciones que impone este marco jurídico se encuentra la de generar mecanismos que eliminen las barreras de acceso a las personas en situación de discapacidad; de ahí que el reconocimiento de estos se torne fundamental para garantizar la equidad social.

La noción de discapacidad también debe tener una especial relevancia de cara a enfrentar sus efectos y a garantizar la eliminación de barreras para estas personas, en función de permitir el pleno disfrute de sus derechos. En esta medida, dependiendo del concepto de discapacidad que tengamos, iniciaremos las medidas

políticas, jurídicas y legislativas que resulten pertinentes, con miras a eliminar cualquier tipo de discriminación.

La definición de discapacidad ha variado de acuerdo con los avances sociológicos y los estudios médicos que se han realizado en la materia. Si bien en un principio la literatura se centró en el concepto médico enfocado a los criterios de deficiencia, discapacidad y minusvalía, relacionados con las alteraciones en el organismo, hoy esto ha avanzado para adquirir un compromiso social: actualmente, la noción de discapacidad guarda relación con las condiciones particulares de los individuos y las afectaciones que tienen en su entorno social; por ello, el concepto es altamente relacional, y en ese sentido, para superar la situación de discapacidad, se requiere el compromiso de la comunidad en la eliminación de barreras que impidan que unas circunstancias particulares impidan el pleno disfrute de los derechos.

Múltiples son las barreras que presenta el mercado laboral hacia estas personas: desde selección adversa en los procesos de contratación, hasta falta de adecuación de puestos de trabajo y el desmejoramiento y la terminación del contrato de manera unilateral por razón de la situación de discapacidad.

El panorama en el ámbito mundial infortunadamente no es el más alentador: aun países como Alemania presentan grandes retos en materia de inclusión, debido a los altos índices de desempleo que reportan las personas en esta situación y a los bajos salarios que perciben cuando ingresan al mercado laboral. No obstante lo anterior, en otros países se evidencian también buenas prácticas y estrategias pertinentes en aras de lograr la inclusión social; es el caso del Sello Chile Inclusivo, que busca dar visibilidad a las empresas que contraten personas de este grupo poblacional.

En el escenario local también se ha buscado implementar estrategias como la protección laboral reforzada, al igual que crear beneficios a favor de los empleados que vinculen laboralmente personas en situación de discapacidad; igualmente, la reducción de impuestos y cargos adicionales de nómina, pero sin que esto haya generado un impacto importante en la inclusión laboral de los trabajadores.

Por su parte, el Sistema de Seguridad Social Integral tiene un rol fundamental en la rehabilitación integral y en la atención general de estas personas; ciertamente, estos elementos merecen una especial atención, por cuanto son fundamentales para garantizar la plena inclusión laboral y social.

Tampoco puede dejarse de lado la innumerable jurisprudencia que la Corte Constitucional ha emitido frente al tema de discapacidad: por un lado, ha buscado articular las normas del ordenamiento jurídico de manera que permitan la inclusión laboral de la población; por otro, ha velado por la plena garantía de los derechos de esta población por medio de la acción de tutela, concretando así las acciones jurídicas que redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.

Todos estos aspectos son presentados de manera clara y completa por Diazgranados, lo cual permite construir una visión global sobre la situación de discapacidad especialmente en el ámbito laboral, al introducir análisis sobre la normatividad, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales que resultan pertinentes para el caso concreto. Puede afirmarse que esta obra es un referente obligado para juristas y estudiantes de derecho interesados en ahondar en el estudio sobre la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad, así como para quienes tengan alguna consulta en la materia. Esta publicación es, sin duda, un interesante ejercicio jurídico, analítico y conceptual que nos aproxima a las problemáticas más importantes frente a este grupo de personas, tanto en su teoría como en su práctica.

El autor nos comparte en este libro los frutos de su experiencia profesional como docente, investigador y jurista, con la profundidad y el rigor propios de su trabajo. Diazgranados analiza, nutre el debate y hace unos aportes fundamentales que contribuirán al desarrollo de un país más justo e igualitario.

Más allá del vínculo de amistad que me une al autor, alumno y contertulio, es un gusto extender una afectuosa invitación a la sociedad y a la comunidad académica y, en general, a los interesados en esta materia para que se incorporen al debate, reflexionen y aporten a la formulación de políticas públicas y de prácticas sociales, a fin de lograr una inclusión real y definitiva de las personas en situación de discapacidad. Necesitamos de estudios e investigaciones juiciosas como las de Diazgranados para seguir avanzando en la senda de un país justo y moderno. Esfuerzos como este nos llevarán no solo a hacer del trabajo una fuente de realización profesional y humana, sino a materializar plenamente la equidad social.

*Juan Carlos Cortés González*  
Viceprocurador General de la Nación



## INTRODUCCIÓN

La protección social y la inclusión laboral se presentan hoy en día como dos retos fundamentales para garantizar la inclusión social. Se han postulado igualmente como elementos determinantes en la política pública para la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. En este sentido, el derecho laboral y la seguridad social son elementos fundamentales para garantizar la inclusión, con miras a asegurar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos de la población, especialmente de aquellos que tienen una condición de vulnerabilidad y que, por ello, encuentran mayores dificultades para el acceso a bienes y servicios fundamentales.

La población en situación de discapacidad es entendida como aquella que, por deficiencias de carácter físico, fisiológico o mental, presenta barreras en la interacción con los elementos de su entorno; por ello, tiene mayores inconvenientes para la inclusión y la promoción laboral, lo cual afecta las condiciones de acceso y permanencia en el Sistema de Seguridad Social.

En materia laboral, las cifras dan cuenta de la poca inclusión que existe para las personas en situación de discapacidad: más de la mitad de la población en el ámbito mundial que sufre esta situación no cuenta con un trabajo formal, y quienes lo tienen, la mayoría devenga salarios iguales o inferiores al mínimo. Los retos entonces se encuentran en el reconocimiento de las capacidades que tiene esta población para la productividad social y, con ello, para el aprovechamiento del capital humano.

Los retos del derecho laboral en esta materia se esbozan a partir del problema de cómo garantizar la inclusión laboral de la población en situación de discapacidad, atendiendo sus condiciones particulares y sin incurrir en conductas discriminatorias. Así, para resolver este problema, el ordenamiento jurídico nacional cuenta con diversos instrumentos de derecho internacional, normatividad interna, jurisprudencia y doctrina, fundamentados en la inclusión social y estructurados a partir de acciones afirmativas que buscan eliminar las barreras existentes.

Dentro de estas acciones, el ordenamiento jurídico interno ha estructurado enfoques diferenciados como rutas específicas de gestión y colocación de empleo, la prohibición de discriminación en los procesos de selección de las empresas, la determinación de una protección laboral reforzada y los beneficios que se ofrecen a las empresas para que vinculen laboralmente a personas en situación de discapacidad.

Con el fin de complementar el estudio frente a la inclusión de la población en situación de discapacidad, en este trabajo se han tomado cuatro países de referencia: dos latinoamericanos referentes en materia de inclusión de esta población: Costa Rica y Chile, y dos países europeos: Alemania y España, ambos también destacados en la gestión de empleo y en la inclusión laboral. Estos países servirán de referente para el análisis del contexto colombiano, al tiempo que se destacarán las buenas prácticas que podrían aportarse en el país.

Esta publicación es producto del trabajo de investigación realizado por el grupo de Derecho Público y TICS y la línea de Derecho Laboral de la Universidad Católica de Colombia. Desde una estructura organizada y coherente que parte de la normatividad internacional, inicialmente se propone un análisis de las normas vigentes y la jurisprudencia que resultan aplicables para garantizar los derechos de la población en situación de discapacidad. Paso seguido se realizará el estudio comparado. Por último, se hace el análisis de las medidas específicas que se han tomado en materia laboral para incluir a este segmento de la población, incluyendo la jurisprudencia más relevante en la materia.



# MARCO GENERAL DE LA DISCAPACIDAD

1

## Noción de discapacidad

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la discapacidad abarca las deficiencias (problemas que afectan una estructura o función corporal), las limitaciones (dificultades para ejecutar acciones o tareas) y las restricciones de la participación en situaciones vitales. Desde 1980, la definición de discapacidad ha sido una preocupación creciente para las organizaciones internacionales, al considerar que esta puede orientar las políticas que se definan en los diferentes países del mundo.

De igual manera, para este año la OMS delimitó el significado de discapacidad a partir de tres conceptos: deficiencia, discapacidad y minusvalía; con ello permitió analizar tanto el concepto como las consecuencias de la discapacidad en las diferentes esferas de la vida de las personas.

En primer lugar, por *deficiencia* se entendió la “pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica de manera temporal o permanente”.<sup>1</sup> Esta deficiencia, por lo tanto, hace referencia al aspecto físico o fisiológico relacionado con la forma en que debe funcionar habitualmente.

En segundo lugar se destaca el concepto propiamente de *discapacidad*, definida como toda restricción de la capacidad para realizar una actividad en debida

---

1 Celsa Cáceres Rodríguez, Sobre el concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS, en *Revista Electrónica de Audiología*, vol. 2, 2004.

forma o en el marco de lo que se considera normal. Esta discapacidad se ha diferenciado en nueve grupos: de la conducta, de la comunicación, del cuidado personal, de la locomoción, de la disposición del cuerpo, de la destreza, de situación, de una determinada aptitud y otras restricciones de la actividad.

Por último, se encuentra la noción de *minusvalía*, definida como toda situación desventajosa que supone un impedimento para el desarrollo de las funciones que se consideran normales con respecto a la edad de la persona, su condición social, su sexo y sus propias expectativas.

Esta conceptualización, sin embargo, fue revisada posteriormente por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF), aprobada mediante la Resolución WHA54.21. De este modo, se reemplazaron los conceptos de minusvalía, discapacidad y deficiencia por aspectos relacionados con la salud, las funciones y estructuras corporales, las actividades y la participación, incluyendo también factores ambientales. Además, estos aspectos han sido aceptados por las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 48 de 1996.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la discapacidad parte de la interacción entre las personas y la relación con su contexto, cabe destacar la clasificación que se hizo mediante esta resolución. En primer lugar, destaca factores individuales relacionados con el contexto inmediato del individuo; en segundo lugar se relacionan factores sociales como actividades, servicios, instituciones, regulaciones e ideologías que afectan la vida de la persona de acuerdo con el contexto en el que se encuentre. Esta resolución aborda los conceptos de deficiencia y discapacidad en los mismos términos de la CIF y abarca algunos factores adicionales como las limitaciones en la actividad, las restricciones en la participación y los factores contextuales —estos incluyen factores ambientales y factores personales—.

Por último, vale la pena anotar que en este proceso de definición de la discapacidad se ha encontrado una dialéctica entre el modelo médico y el modelo social. El primero se basa en la disfunción, entendida como una afectación física, psicológica o fisiológica que requiere un tratamiento médico especializado; por ello, se basa en el concepto de la atención y de la rehabilitación integral. En cuanto al modelo social, la discapacidad se entiende como un problema contextual y de origen social que no permite la integración de las personas con capacidades

diversas; de ahí que su tratamiento requiera de cambios estructurales en las comunidades, y no solamente de un tratamiento médico.

Este último lineamiento ha cobrado una especial relevancia en materia de garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, ya que solo a través del reconocimiento de sus capacidades y de la eliminación de barreras es posible garantizar una inclusión plena de esta población en los diferentes ámbitos sociales.

En Colombia, la Ley 1145 de 2007 define la situación de discapacidad como el conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales y sociales que pueden afectar la autonomía y la participación de la persona, su núcleo familiar, la comunidad y la población en general en cualquier momento relativo al ciclo vital, como resultado de las interacciones del individuo con el entorno.

De igual forma, define a la persona con discapacidad como aquella que tiene limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno cotidiano. Como se puede observar, esta norma plantea un concepto social de la discapacidad que amplía el marco estrictamente médico y presenta las implicaciones sociales de la discapacidad en razón de las barreras dadas en el relacionamiento con el entorno.

Más recientemente, mediante la expedición de la Ley estatutaria 1618 de 2013, se definió a personas en situación de discapacidad como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo, y que, al interactuar con diversas barreras —incluyendo las actitudinales—, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Con respecto a la definición de la normatividad anterior, vemos que se amplía el concepto de deficiencia y se incluyen las barreras de tipo actitudinal, lo cual permite escalar el concepto de discapacidad hacia la actitud que tome la sociedad frente a este grupo poblacional.

### **La discriminación social frente a las personas en situación de discapacidad**

La discriminación es un fenómeno amplio que afecta a las personas en los distintos ámbitos sociales, y con ella disminuyen las posibilidades de inclusión social en las distintas esferas tanto educativas como laborales. La discriminación priva

a las sociedades de contar con los aportes que pueden realizar las personas a la comunidad, dados los esquemas de exclusión soportados principalmente en el origen racial o étnico, el sexo, la orientación sexual, la religión o la discapacidad.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la discriminación se puede dar de manera directa o indirecta: la primera tiene lugar cuando existe una normatividad determinada que permite el fomento de esta discriminación; la indirecta sucede cuando se crean barreras para el acceso al empleo, mediante la imposición de requisitos como la estatura, el color de piel o el sexo, sin que ello tenga ninguna relación con la actividad por desarrollar.<sup>2</sup>

Estos esquemas de discriminación se han soportado de manera histórica dentro de las comunidades; en consecuencia, se generan barreras de acceso a las distintas esferas sociales, se originan repercusiones importantes en los ámbitos laborales y se impide el desarrollo de habilidades y el fortalecimiento de las capacidades de las personas dentro de la comunidad. La exclusión laboral implica una segregación económica que hace que los grupos vulnerables tengan menores posibilidades de acceso a bienes y servicios, al focalizarse los niveles de pobreza e impedir el desarrollo económico y profesional.

Evidentemente, una de las formas de luchar contra estos esquemas de discriminación consiste en la eliminación de la normatividad que pueda contener disposiciones discriminatorias contra algún grupo social. Ejemplo de ello ha sido la declaratoria de inexequibilidad de todas aquellas normas donde se establecía un lenguaje excluyente en materia de discapacidad.<sup>3</sup> Por otra parte, para eliminar las barreras que suponen el acceso a los diferentes estamentos sociales, se hace necesario generar esquemas que prohíban la exclusión laboral, educativa y comunitaria, y que impongan diversas cargas a los particulares en este sentido.<sup>4</sup>

Reconocer los arraigados esquemas de discriminación social implica el emprendimiento de actividades por parte del Estado tanto para la promoción de la inclusión como para la sanción frente a las actividades que puedan generar

2 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*. 2015. Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofdiscrimination/lang--es/index.htm>

3 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-068 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-041 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este fallo, la Corte destaca la condición de debilidad manifiesta y, por ello, la procedibilidad de la acción de tutela para la garantía de los derechos laborales independientemente del vínculo laboral que se tenga.

exclusión social y discriminación. En materia laboral y de seguridad social, esta discriminación cobra una especial importancia, pues supone barreras de acceso importantes al mercado laboral formal, y con ello, el impedimento para acceder de manera plena a las prestaciones asistenciales y económicas del Sistema de Seguridad Social Integral.

## Contexto actual sobre discapacidad

De acuerdo con el *Informe mundial sobre la discapacidad*, elaborado por la OMS y el Banco Mundial, en el mundo hay más de mil millones de personas que viven con discapacidad, y casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento, pues su condición implica mayores tasas de pobreza al tener menores índices académicos, menor participación económica y mayores dificultades de acceso a condiciones sanitarias y de salubridad.<sup>5</sup>

Se prevé que en los próximos años, debido al envejecimiento poblacional, exista un mayor número de personas en condición de discapacidad. Sumado a ello, el alto nivel de incidencia de enfermedades como la diabetes, la enfermedad renal crónica, el cáncer y el VIH resultará altamente invalidante para la población; por ello, la toma de medidas en pro de la garantía de acceso a bienes y servicios de esta población se torna urgente en el momento actual.<sup>6</sup>

En el Convenio C159, la OIT define a la persona inválida como aquella “cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”.<sup>7</sup> Reconociendo esta situación, el Convenio obliga a los Estados parte a emprender acciones para mitigar los riesgos derivados del desempleo en esta población y a articular políticas públicas que promuevan la inclusión laboral efectiva, mediante la garantía de un empleo estable que promueva la integración de las personas inválidas en la comunidad.

.....  
5 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: Autor, 2011, p. 5.

6 *Ibíd.*, p. 5.

7 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio C159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*. 1983. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100\\_ILO\\_CODE:C159](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_ILO_CODE:C159)

### *Cifras*

Según el precitado informe de la OMS y el Banco Mundial, alrededor del 15% de la población mundial sufre algún grado de discapacidad. Según la Encuesta Mundial de Salud a Escolares, 110 millones de personas con discapacidad sufren dificultades significativas de funcionamiento. Estas cifras van al alza, debido a diversas problemáticas culturales (como el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas), ambientales (principalmente condiciones de contaminación ambiental y catástrofes naturales) y sociales (como las guerras y el desplazamiento forzado).<sup>8</sup>

En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social creó el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, a partir del cual identificó un total de 1.062.917 personas en esta condición, de los cuales 546.876 son mujeres y 516.030 son hombres. De estos registros, el 47% corresponde a personas mayores de 60 años de edad, y tiene mayor incidencia el movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas, seguido por discapacidades relacionadas con el sistema nervioso, la visión y el sistema cardiorrespiratorio y defensas.<sup>9</sup>

Con estas cifras, aún pendientes por actualizar, Colombia se constituye como el segundo país de Latinoamérica con mayor índice de personas con discapacidad. En este sentido, se tornan urgentes las medidas de inclusión laboral, con el fin de evitar el asentamiento de grandes niveles de pobreza en esta población. Además, según cifras del Ministerio del Trabajo, el 31,8% de la población con discapacidad no ha recibido ningún tipo de formación para el trabajo, y solo el 13% de las personas en esta condición que están en capacidad de trabajar se encuentran vinculadas laboralmente.<sup>10</sup>

Los estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en más de 27 países comprobaron que los riesgos de quedar en desempleo aumentan frente a la población en situación de discapacidad; en este marco, las posibilidades de empleo se ven reducidas a la mitad

8 Organización Mundial de la Salud, *Encuesta Mundial de Salud a Escolares*. 2011. Disponible en: <http://www.who.int/chp/gshs/es/>

9 Ministerio de Salud y Protección Social, Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). 2013. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad\\_RLCPD.aspx](https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx)

10 Portafolio, Cerca del 91% de discapacitados ganan el mínimo o menos. 25 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/cerca-91-discapacitados-ganan-minimo-65138>

en relación con el resto de la población. Con respecto a Colombia, el estudio concluye:

En Colombia, al categorizar a la Población en Edad de Trabajar, en las diferentes categorías ocupacionales a partir de la ECV 2012, se encontró que el 28,6% de las PcD se encontraban ocupadas, el 3,4% se encontraban desocupadas y el 68% inactivas. Al indagar por la actividad principal que se encontraban realizando las PcD en los últimos 6 meses, se observó que la mayoría (29,1%) tiene una incapacidad laboral permanente y no recibe pensión, el 21,7% se encontraba realizando oficios del hogar, y sólo el 14,5% de las PcD identificadas se encontraba trabajando. Adicionalmente, 61 de cada 100 PcD no recibe ningún tipo de ingresos mientras que, aproximadamente, 30 de cada 100 recibe menos de \$500.000 mensuales, es decir, que aproximadamente el 91% de las PcD perciben ingresos inferiores al SMLV.<sup>11</sup>

Estas cifras pueden llevar a dos indicadores relevantes: a) tan solo el 36% de las empresas han vinculado a personas en condición de discapacidad y b) los hogares integrados por personas en esta situación se encuentran bien sea en la informalidad, o bien, en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A esta conclusión es pertinente llegar, teniendo en cuenta que el 84% de las personas en condición de discapacidad reciben menos de un salario mínimo como remuneración por sus servicios.

Los bajos índices de vinculación de personas en condición de discapacidad se deben a dos factores que se han identificado dentro de las empresas: a) la falta de competencias de este personal no solo para la realización del trabajo, sino para adaptarse al clima organizacional; b) la falta de incorporación de programas de responsabilidad social que inciden en el generalizado desconocimiento de las normas sobre inclusión laboral, a lo que se suma la falta de oportunidades en el ingreso, que hace que las empresas no reciban postulaciones de personas en condición de discapacidad.

Otro factor que no reconocen las empresas, pero que sin duda es crucial en la determinación sobre la vinculación o no de personas en condición de discapacidad, es la protección laboral reforzada, esquema que obliga a los empleadores

11 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta de Calidad de Vida 2012*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-2012>

a solicitar permiso del inspector del trabajo para la terminación de los contratos laborales. Este aspecto implica la validación de una justa causa amparada en la ley y supone la realización de trámites adicionales para los empleadores, a riesgo de las consecuencias legales que puede tener su desconocimiento.

En este sentido, la Ley 361 de 1997 en su artículo 26 establece que ninguna persona en condición de discapacidad<sup>12</sup> podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina del trabajo, so pena de la imposición de sanciones equivalentes a 180 días de salario a título de indemnización sin perjuicio de los demás requerimientos que establezca la Ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta que existe el principio de libertad de empresa —que ostenta un rango constitucional—, este no puede ser desconocido por la legislación ni imponer cargas exorbitantes a los empleadores que desconozcan las libertades económicas ni asociativas. En este mismo sentido, los empleadores son libres de escoger a sus trabajadores de acuerdo con su finalidad empresarial y desarrollo de su objeto social, sin que el Estado pueda imponer obligaciones en esta materia. No obstante lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano no permite la determinación de derechos absolutos ni su imposición sobre el interés social, el ambiente, el patrimonio cultural ni ninguna otra razón que ostente la prevalencia por la defensa de los derechos humanos y sociales en las comunidades en las cuales se circunscribe la actividad.

En este sentido, sí es posible limitar el principio de libertad de empresa, siempre que se respete su núcleo esencial, se obedezca a los fines del Estado y se responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Ha reiterado la Corte Constitucional que las libertades económicas no constituyen derechos fundamentales, por lo que su limitación debe obedecer al carácter primario del derecho del cual se fundamenta su restricción.<sup>13</sup> Así las cosas, las normas que busquen imponer la vinculación de personas en situación de discapacidad en las empresas, lejos de implicar la violación del derecho de libertad de empresa, buscan que este

12 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. El término “personas limitadas” fue declarado exequible constitucionalmente, debiendo reemplazarse por la expresión “personas en situación de discapacidad”.

13 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-263 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.



principio ceda a favor de la inclusión social y en la garantía de un derecho fundamental al trabajo y a la no discriminación.

Enmarcado así el contexto, analizaremos la política pública que se ha emprendido a favor de las personas en condición de discapacidad, especialmente en materia de empleo.



## ANÁLISIS SOBRE EL ACCESO EFECTIVO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD PARA EL DISFRUTE PLENO DE SUS DERECHOS: CONTEXTO EN COLOMBIA

### **Marco internacional sobre protección de las personas en situación de discapacidad**

Como marco internacional general, encontramos en primer lugar la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en Ciudad de Guatemala, el 6 de julio de 1999, e incorporada al derecho interno mediante la Ley 762 de 2002. Esta Convención cobra una especial relevancia en el ordenamiento jurídico interno, toda vez que ha servido de marco general en numerosa jurisprudencia que ha procurado la eliminación de toda forma de discriminación que se pueda presentar.

Según esta Convención, la discapacidad significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. Frente a la discriminación, la Sentencia C-293 de 2011 expresa que se trata de toda exclusión o actuación que tenga como objetivo impedir el reconocimiento y el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

Al respecto, es importante anotar que de acuerdo con la Convención convenio, no se consideran como discriminación las políticas dirigidas a crear medidas diferenciadas frente a este grupo poblacional, toda vez que buscan la incorporación social a partir del reconocimiento de las barreras que tienen en ejercicio de sus actividades. En este sentido, la Convención obliga a los Estados firmantes a adoptar las políticas sociales, arquitectónicas, de transporte, educativas, laborales y demás necesarias para garantizar el ingreso pleno a todas estas diferentes esferas de la vida.

Otro de los instrumentos internacionales que presenta gran importancia dentro del bloque de constitucionalidad es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual señala un cambio paradigmático en materia de garantía de los derechos humanos y protección de las libertades fundamentales de las personas en situación de discapacidad.<sup>14</sup> Para los efectos de la Convención, en la categoría de personas con discapacidad se incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Además de proponer principios y postulados generales con respecto a la sensibilización que debe tener la población en general en pro de la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, la Convención señala en su artículo 27 las disposiciones relativas al trabajo y empleo, a saber: el derecho a la libertad de empleo o profesión, la prohibición de discriminación en los procesos de selección, contratación, continuidad y promoción en el empleo, así como condiciones de trabajo seguras y saludables.

De igual forma, la Convención busca garantizar el pleno ingreso de las personas al mercado laboral mediante la promoción de capacitaciones, orientaciones vocacionales, programas de acción afirmativa, incentivos hacia los empleadores en el sector privado, obligatoriedad de unos cupos mínimos en el sector público y la prohibición de esclavitud o servidumbre hacia esta población.

En materia de seguridad social, la Convención, en su artículo 25, señala las condiciones de salud como un postulado esencial para la garantía plena de los derechos; comprende aquí los servicios relacionados con la política de salud pública, la salud sexual y reproductiva, la garantía de la calidad en la prestación de los

14 Organización de Naciones Unidas, Los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>

servicios de salud y la prohibición de la discriminación por razón de su situación. Frente a las disposiciones en protección social, el artículo 28 señala la obligación de garantizar el mejoramiento de su calidad de vida mediante programas de vivienda, otorgamiento de créditos y atención básica para las personas y sus familias.

Otros instrumentos internacionales son la Resolución 3447 de 1975, o Declaración de los Derechos de los Impedidos. Para efectos de esta —que es una de las primeras disposiciones internacionales en la materia—, el término *impedido* designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal, a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales. Este instrumento, aunque ya se encuentra recogido en otras disposiciones internacionales, es referente fundamental, ya que establece la prohibición de discriminación y adopta disposiciones especiales hacia los Estados para que garanticen condiciones de acceso igualitarias a las personas en situación de discapacidad.

Específicamente en materia laboral, se destaca la Recomendación 168 de la OIT, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), expedida en 1983, donde se reconoce a las personas inválidas como aquel segmento de la población cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar allí estén sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

Corresponde en este sentido a los Estados firmantes del Convenio 168 de la OIT promover las medidas necesarias para generar equidad laboral frente a las personas inválidas, a través de acciones concretas como reconocer estímulos a la contratación, la generación de esquemas de empleo protegido y la eliminación de las barreras de acceso al mercado laboral. En materia de seguridad social, el Convenio y la Recomendación establecen que los servicios de seguridad social deberán trabajar en pro de asegurar programas de formación, gestión y colocación de empleo, para así propender a la readaptación laboral de las personas con discapacidad.

Otra disposición que vale la pena resaltar son las 22 Normas Uniformes, que resumen el mensaje del Programa de Acción Mundial e incorporan la perspectiva de derechos humanos que se ha desarrollado a lo largo del decenio. Las 22 normas relativas a las personas con discapacidad están divididas en cuatro capítulos: “Requisitos para la igualdad de participación”, “Esferas previstas para

la igualdad de participación”, “Medidas de ejecución” y “Mecanismo de supervisión”, y abarcan todos los aspectos de la vida de las personas con discapacidad.

A través de estas normas expedidas por Naciones Unidas, se entiende *discapacidad* como un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.

En lo que respecta a la seguridad social, estas normas se centran en la importancia de la atención médica y la rehabilitación integral, no solo a partir de un esquema de atención médica, sino desde la activa participación de toda la comunidad en los esquemas de prevención, asistencia y atención temprana a la discapacidad.

Por otra parte, también se encuentra el Programa de Acción Mundial para Personas con Discapacidad, de las Naciones Unidas, cuyo propósito consiste en promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de “participación plena” de los impedidos en la vida social y el desarrollo, así como la “igualdad”. Esto significa oportunidades iguales a las de toda la población, y una participación equitativa en el mejoramiento de las condiciones de vida, resultante del desarrollo social y económico. Estos conceptos deben aplicarse con el mismo alcance y con la misma urgencia en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

Para efectos de este programa, se entiende la discapacidad como la suma de tres conceptos:

- a. *Deficiencia*. Una pérdida o anormalidad permanente o transitoria, bien sea psicológica, fisiológica o anatómica, o de estructura o función.
- b. *Incapacidad*. Cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia, en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano.
- c. *Minusvalidez*. Una incapacidad que constituye una desventaja para una persona, en cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que es normal para esa persona según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales.<sup>15</sup>

15 Organización Mundial de la Salud (OMS), *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH)*. 1980. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf)

Por otro lado, a través de la Declaración de Copenhague se establece que las personas con discapacidad son frecuentemente reducidas a la pobreza debido a la exclusión social, que a su vez causa desempleo, aislamiento social y marginación. En materia de seguridad social, esta Declaración establece que las personas con discapacidad deben contar con acceso pleno a programas de rehabilitación y a otros servicios relacionados que les garanticen una vida independiente.

Por último, se encuentra la Observación General 5 sobre las personas en situación de discapacidad, proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la cual se acoge el criterio de que en el término *discapacidad* se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.<sup>16</sup>

En dicha observación se resaltan otros instrumentos como:

- a. El Programa de Acción Mundial para los Impedidos, que ofrece una estructura normativa encaminada a promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de “participación plena” de los impedidos en la vida social y el desarrollo, así como los objetivos de igualdad.
- b. Las “Directrices para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos”, que se aprobó en 1990.
- c. Los “Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental”, que se aprobaron en 1991.

Como se puede observar, el marco de atención a las personas en situación de discapacidad desde la normativa internacional es bastante amplio y contempla diferentes frentes de acción para garantizar la igualdad de oportunidades y eliminar barreras en el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

.....  
<sup>16</sup> Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, anexo de la Resolución 48/96 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993 (introducción, párr. 17).

En materia de empleo y seguridad social, los estamentos internacionales han dado una especial relevancia a aspectos como la rehabilitación integral, los programas de prevención y el acceso igualitario a las oportunidades de empleo sin discriminación.

### **Marco normativo en Colombia**

El marco legal en Colombia en lo concerniente a las personas en situación de discapacidad no cuenta con un gran abanico de disposiciones que tiendan a beneficiar a esta población. Cabe notar que a pesar de lo anterior, debido al bloque de constitucionalidad, todas las disposiciones internacionales de las que Colombia ha formado parte, se incorporan al ordenamiento jurídico interno, por lo que tienen plena validez y no pueden ser desconocidas por las leyes colombianas.

En materia normativa, cabe destacar la Ley 324 de 1996, por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda. Esta norma fue declarada exequible condicionalmente por la Corte Constitucional, al establecer que se debe hacer referencia a “persona con discapacidad auditiva”. En lo relativo a lo laboral, no existe en esta norma disposición expresa frente a la inclusión al trabajo de las personas con discapacidad auditiva; sin embargo, estipula la obligación de establecer una protección legal, a fin de que la madre o el padre de una persona con discapacidad auditiva dispongan de facilidades en sus horas laborales para la atención médica, terapéutica y educativa para sus hijos.

Cobra especial importancia la Ley 361 de 1997, la cual se fundamenta en la importancia de la protección de las personas en situación de discapacidad. Si bien esta norma no define la discapacidad, sí tiene efectos muy importantes de cara a la generación de políticas para la equidad y la igualdad de derechos de esta población.

En materia laboral, el capítulo IV de la norma establece la obligación de las autoridades nacionales en materia de empleo y seguridad social de garantizar condiciones igualitarias de empleo, mediante líneas de orientación laboral que aseguren la incursión al trabajo de este segmento de la población.

Frente a la formación laboral, se establece que el Servicio Nacional de Empleo (SENA) dispondrá de diversos mecanismos para garantizar la inclusión en los programas de formación para el empleo de personas en situación de discapacidad, y hoy reporta más de 233 programas diferenciados hacia este grupo



poblacional. De igual forma, a través de la Agencia de Empleo ha dispuesto un portal especializado con una ruta diferenciada hacia este grupo poblacional, lo cual incrementa sus posibilidades de empleo.

De igual forma, esta norma establece los beneficios para los empleadores que contraten personas en situación de discapacidad:

- a. Que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados, si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad enunciadas en la presente ley, debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona y contratados por lo menos con anterioridad a un año; igualmente deberán mantenerse por un lapso igual al de la contratación.
- b. Prelación en el otorgamiento de créditos y subvenciones de organismos estatales, siempre y cuando estos se orienten al desarrollo de planes y programas que impliquen la participación activa y permanente de personas en situación de discapacidad.
- c. El Gobierno fijará las tasas arancelarias a la importación de maquinaria y equipo especialmente adoptados o destinados al manejo de personas en situación de discapacidad. El Gobierno clasificará y definirá el tipo de equipos que se consideran cubiertos por el beneficiario.

Uno de los grandes avances que tiene esta norma —pero que también ha suscitado más debate frente a la protección efectiva de las personas en situación de discapacidad— es la protección laboral reforzada que ofrece, al establecer que ninguna persona con esta situación puede ser despedida sin previo permiso del inspector del trabajo. Cabe decir que el Decreto 19 de 2012 intentó modificar esta norma: indicó que solo se requería cuando no mediara una justa causa, disposición que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-744 de 2012.

Aunque este tema se abordará con mayor profundidad más adelante en el texto, este avance normativo es uno de los más importantes al liderar el proceso de integración laboral de las personas en situación de discapacidad.

Frente a las normas aprobatorias de tratados, se destaca la Ley 82 de 1988, por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre la readaptación profesional

y el empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69.<sup>a</sup> reunión, en Ginebra, 1983. Esta norma dispone que los Estados deberán formular, aplicar y revisar de manera periódica la política nacional sobre readaptación al empleo de personas inválidas, fundamentada en la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la promoción de la cooperación entre los diferentes grupos de entidades públicas involucrados en este objetivo. Igualmente señala obligaciones frente a la readaptación profesional y la orientación profesional.

Por otro lado, se encuentra la Ley 762 de 2002, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en Ciudad de Guatemala en 1999. Aunque esta norma hace referencia más a los aspectos relacionados con infraestructura y acceso a diversos bienes y servicios, también hace alusión explícita en su artículo 1 a que los Estados parte deberán promover las medidas de carácter laboral para eliminar la discapacidad.

Frente a este mismo aspecto se destaca la Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, mediante la cual se establecen disposiciones específicas en materia de trabajo, especialmente las siguientes:

- a. Toma de conciencia: promoción del reconocimiento de las capacidades de las personas en situación de discapacidad y sus aportaciones para el lugar de trabajo.
- b. Garantía de accesibilidad en los lugares de trabajo.
- c. Promoción del trabajo a partir de la libertad de oficio y profesión de los trabajadores.
- d. Garantía de condiciones de trabajo saludables y seguras para las personas en situación de discapacidad.
- e. Libre ejercicio de sus derechos de asociación y sindicalización.
- f. Promover la realización de ajustes razonables en los puestos de trabajo de las personas en situación de discapacidad.
- g. Promover la capacitación, rehabilitación y formación para el trabajo.
- h. Proteger a las personas en situación de discapacidad de cualquier forma de esclavitud o servidumbre.

Frente a la protección social, esta norma también contiene un capítulo especial atinente a la mejora de la calidad de vida de las personas mediante el acceso pleno a agua potable, servicios públicos esenciales, vivienda digna y acceso igualitario a los servicios de jubilación.

Se destaca también la Ley 1145 de 2007, por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones; tiene por objeto impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los derechos humanos.

Como se puede observar, esta normatividad se extiende más allá de un marco de aplicación solamente legal y procura la incorporación de las disposiciones internacionales para alcanzar una mayor garantía de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad. Esta norma relaciona la política pública en materia de discapacidad, determina la estructura del sistema, crea el Consejo Superior de Discapacidad y establece sus funciones, así como las de los Comités Territoriales de Discapacidad, buscando así un mayor involucramiento de la población en esta política.

Por otra parte, y continuando con los lineamientos de la Ley 367 de 1997, se encuentra la Ley 1429 de 2010, o Ley de Formalización y Generación de Empleo, donde se establecen los lineamientos para garantizar la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad. En primer lugar, en el párrafo del artículo 3, relativo a la focalización de programas de desarrollo empresarial, se indica la prioridad que se tiene frente a los jóvenes en situación de discapacidad.

Respecto a los beneficios tributarios, la norma indica que habrá lugar a descuento en el impuesto sobre la renta y parafiscales para empleadores que contratan personas en situación de discapacidad, siempre que estén debidamente acreditados por la autoridad competente, excepto cuando dicha contratación tenga por objetivo la realización de un reemplazo.

Ahora bien, la normatividad anteriormente mencionada, si bien se encamina a crear mecanismos para la protección de las personas en situación de discapacidad, no cuenta con un eje conceptual único que permita un análisis único y centralizado frente a las instituciones responsables de velar por el pleno cumplimiento

de la política pública frente a la población en situación de discapacidad. No fue sino hasta la expedición de la Ley 1618 de 2013 que se expidió una ley estatutaria que velara por la plena garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, cuyo objeto es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de ellas, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables, y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.

La Ley 1618 de 2013 define a las personas en situación de discapacidad como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras —incluyendo las actitudinales—, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

En materia de protección social, la ley estatutaria establece que las autoridades públicas competentes en la materia dispondrán los mecanismos para garantizar la formalización laboral y la adecuación de las prestaciones de la seguridad social, de manera que respalden la plenitud de los derechos de las personas en situación de discapacidad. Reitera esta norma en su artículo 13 la obligatoriedad de expedir una reglamentación para beneficiar en los procesos de licitación pública a las empresas que vinculen personas en situación de discapacidad.

Además, en la esfera del derecho laboral, indica una serie de obligaciones generales hacia el Ministerio del Trabajo, el SENA y entidades de crédito para propiciar no solo la vinculación y la promoción laboral, sino también las oportunidades de emprendimiento laboral y la apertura de nuevos segmentos de negocio por parte de este grupo poblacional.

Por último, uno de los grandes avances que se han registrado frente a la inclusión laboral efectiva de las personas en situación de discapacidad ha sido la Ley 1636 de 2013, por la cual se establece el Mecanismo de Protección al Cesante, reglamentada por el Decreto 2852 de 2013, en el cual se establece la obligación de establecer un enfoque diferencial en la generación de una política de empleo, que atienda las condiciones particulares de las personas en situación de discapacidad.

Así las cosas, la normatividad vigente en materia de discapacidad, aunque es amplia y diversa, se centra en aspectos bastante genéricos; por ello, queda pendiente un aspecto reglamentario que haga más efectivas las medidas establecidas

en favor de esta población. La tabla 1 sintetiza el marco normativo expuesto en este apartado.

Tabla 1. Legislación colombiana en materia laboral para personas en situación de discapacidad

Ley o convenio	Objeto	Aplicación
Convenio de la OIT 159, recomendación 168, de 1983	Readaptación profesional y el empleo (personas inválidas); principios de política de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas; medidas a nivel nacional para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo para personas inválidas.	Artículos 1 al 9
Ley 324 de 1996	Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda.	Artículo 10
Ley 361 de 1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.  En su artículo 31 habla sobre los beneficios tributarios que tienen los empleadores que contraten personas con discapacidad.	Artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 34  Artículo 31. Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación “en situación de discapacidad” no inferior al 25% comprobada, y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o periodo gravable a los trabajadores con limitación “en situación de discapacidad”, mientras esta subsista.  Parágrafo. La cuota de aprendices que está obligado a contratar el empleador se disminuirá en un 50%, si los contratados por él son personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%.
Ley 762 de 2002	Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en la Ciudad de Guatemala, en 1999.	Artículos 3 y 4
Ley 1145 de 2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.	Artículos 2, 4, 7

Ley o convenio	Objeto	Aplicación
Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.	Artículo 27
Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.	Artículos 4, 6, 8, 27
Ley 1429 de 2010	Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.	Artículo 3, párrafo 5; artículo 60
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Igualdad de Oportunidades para Todos.	Capítulo IV
Ley 1618 de 2013	Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.	Artículo 13
Documento Conpes 166 de 2013	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.	Compilado Normativo en anexos de este documento: Convenios OIT 159, 168, 99.  Ley 82 de 1988, Decreto 2177 de 1989, Decreto 884 de 2012 y Ley 1607 de 2013
Decreto 2852 de 2013	El presente decreto tiene como objeto la reglamentación del Mecanismo de Protección al Cesante creado por la Ley 1636 de 2013, específicamente en los componentes relacionados con el Servicio Público de Empleo, la capacitación para la inserción laboral y el reconocimiento de las prestaciones económicas de seguridad social.	Artículo 3, literal g

Fuente: elaboración propia

## Jurisprudencia

En materia de protección a la personas en situación de discapacidad, si bien vemos que la normatividad es bastante general, también ha sido un elemento fundamental para aterrizar y garantizar la protección efectiva e inmediata de los derechos de las personas en situación de discapacidad. Para ello, se trabaja a través de dos frentes fundamentales: a) en la revisión de la normatividad que pueda contener disposiciones contrarias o que regresen en la protección de los derechos

de los trabajadores; b) mediante la resolución de acciones de tutela que hagan efectivos los derechos de las personas en situación de discapacidad.

Si bien los principales fallos en estas materias serán analizados en el capítulo final de esta obra, se quiere resaltar en este acápite dos aspectos fundamentales: la importancia de la Sentencia C-458 de 2015 y la construcción de una línea jurisprudencial a partir de esta que resalte la importancia de la protección efectiva que desde la normatividad vigente se debe tener hacia las personas en situación de discapacidad.

Frente a la Sentencia C-458 de 2015, se quiere destacar su especial importancia por cuanto declara la exequibilidad condicionada de varias disposiciones, además de hacer un completo análisis de las normas internacionales y del contexto de la discapacidad en Colombia. En materia laboral, la sentencia reafirma la importancia de eliminar las barreras de acceso tanto en el ingreso como en la promoción, destacando el rol que tienen los empresarios para evitar las medidas en cuanto a la discriminación laboral. El sentido del fallo se resume entonces en la tabla 2.

Esta sentencia, sin duda hito en la materia, es el resultado de toda una línea de protección hacia las personas en situación de discapacidad, que se ha estructurado para garantizar su protección efectiva. Se destacan entonces antecedentes como: a) la Sentencia C-983 de 2002, que retiró del sistema jurídico la expresión “suficiente inteligencia” utilizada en la ley para designar a las personas con discapacidad auditiva; b) la Sentencia C-478 de 2003, que declaró la inexequibilidad de las palabras “furiosos locos”, “mentecatos”, “imbecilidad”, “idiotismo”, “locura furiosa” y “casa de locos”, utilizadas para referirse a personas algún tipo de discapacidad psicosocial; c) la Sentencia C-1235 de 2005, que ordenó la sustitución de las expresiones “amos”, “sirvientes” y “criados”, por las de “empleadores” y “trabajadores”, según el caso; d) la Sentencia C-804 de 2009, que aclaró que la locución “idoneidad física”, utilizada en la legislación común para estipular uno de los requisitos para la adopción, no debía ser entendida como una prohibición de adopción por parte de este grupo poblacional.

De igual forma, se destacan las Sentencias C-935 de 2013 y C-478 de 2003, al referirse a la garantía en la efectividad del derecho de las personas en situación de discapacidad.

Tabla 2. Análisis de Sentencia C-458 de 2015

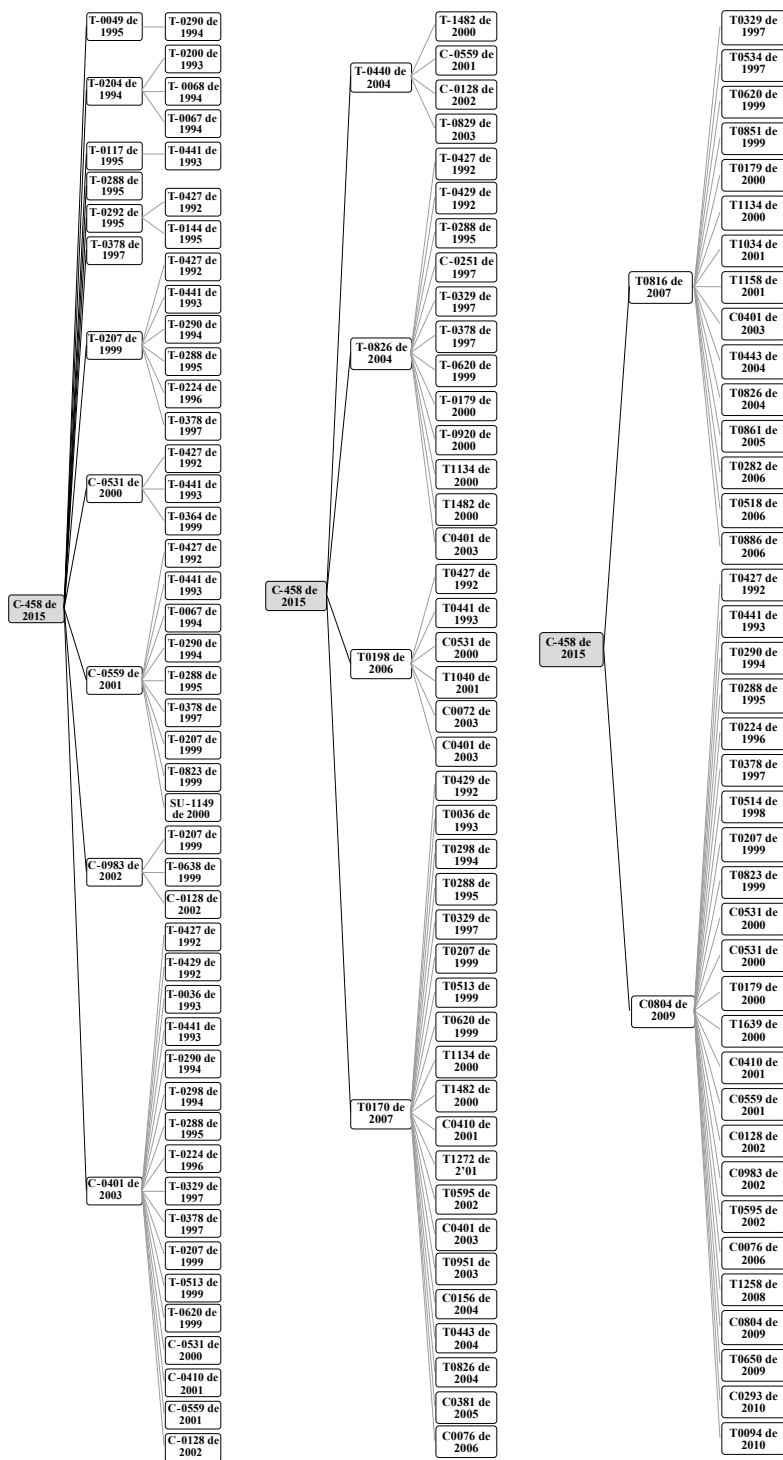
Normas y expresiones demandadas	Razones de la demanda	Argumentos de la decisión	Resuelve
Los accionantes demandaron las expresiones afines a las palabras “discapacitados”, “inválidos”, “minusválidos”, “personas con limitación”, “limitados” y “sordos”, contenidas en las leyes 100 de 1993, 115 de 1994, 119 de 1994, 324 de 1996, 361 de 1997, 546 de 1999, 860 de 2003, 797 de 2003, 1114 de 2006, 1438 de 2011 y 1562 de 2012.	Los demandantes estiman que la terminología impugnada desconoce los siguientes preceptos del ordenamiento superior: a) los artículos 1, 13, 47 y 93 del texto constitucional; b) los instrumentos que integran el sistema mundial de derechos humanos, y en particular, los artículos 2 y 26 del PIDCP, 2 del PIDESC, y 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; c) los instrumentos que conforman el sistema interamericano de derechos humanos, especialmente los artículos 1, 2 y 24 de la CADH, y 1 y 2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.	a) En primer lugar se sostiene que los accionantes no habrían planteado una auténtica controversia constitucional, sino únicamente una crítica, fundada o no, sobre la pertinencia de la terminología empleada por el legislador para designar a las personas con discapacidad; por este motivo, el déficit de orden lingüístico de los textos impugnados, de existir, únicamente tendría la potencialidad de infringir algunas convenciones sociales sobre el uso de la lengua, pero en ningún caso la Carta Política o los demás instrumentos que integran el ordenamiento superior; b) en segundo lugar, tampoco se habría precisado el déficit normativo de las disposiciones demandadas, porque los actores se limitaron a hacer señalamientos genéricos sobre la connotación discriminatoria de la terminología legal, sin indicar los componentes peyorativos de tales expresiones, ni las razones por las que este presunto sesgo envuelve la transgresión de los derechos de las personas con discapacidad; c) finalmente, la censura de los accionantes carecería actualmente de todo referente en el derecho positivo, por cuanto las expresiones atacadas habrían sido actualizadas con las precisiones de las leyes 1346 de 2009 y 1618 de 2013, que acogen el vocabulario generalmente aceptado a la luz de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.	Primero. Declarar exequibles, por los cargos analizados en esta sentencia, las siguientes expresiones: a) “inválida” contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993; “inválido” e “inválidos” en los artículos 39 y 44 de la Ley 100 de 1993 (tal y como fue reformada por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003) y en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003; “invalidéz” contenida en el título del capítulo III, en los artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 100 de 1993 (tal y como fue reformada por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003), en los artículos 9 y 13 de la Ley 797 de 2003 y en el 18 de la Ley 1562 de 2012; “invalidarse”, contenida en el artículo 45 de la Ley 100 de 1993. b) “Con capacidades excepcionales” contenida en el artículo 1 de la Ley 115 de 1994 y “con excepcionalidad” del artículo 16 de la Ley 361 de 1997; c) “sordo” del artículo 1; “personas sordas” y “sordos” del artículo 7 y “población sorda” del artículo 10, todos de la Ley 324 de 1996.

Fuente: elaboración propia



En materia laboral, la Sentencia C-458 de 2003 insiste en la importancia de determinar una discriminación positiva a favor de este grupo poblacional, en función de garantizar la inclusión y la promoción en el trabajo bajo el postulado de libertad en la escogencia de profesión u oficio. De igual forma, al referirse a los cargos relacionados con el lenguaje y cualquier forma de discriminación que pudiera darse en virtud de este, la Corte advierte que para todos los efectos, se tratará de personas en situación de discapacidad excepto para aspectos relacionados con la seguridad social, donde se podrá seguir manejando el vocablo “invalidez”, al ser un criterio de evaluación que determina el acceso al sistema de pensiones y que, contrario a buscar una discriminación, apunta a la consecución de modelos de acceso a prestaciones para las personas que sufren una pérdida de capacidad laboral.

Por último, y partiendo de esta importante sentencia, se realizó una línea jurisprudencial, que se muestra en las siguientes figuras, y que orienta al lector hacia la consecución de sentencias relacionadas con la protección laboral y de seguridad social frente a las personas en situación de discapacidad.



•Análisis sobre el acceso efectivo de las personas en situación de discapacidad•

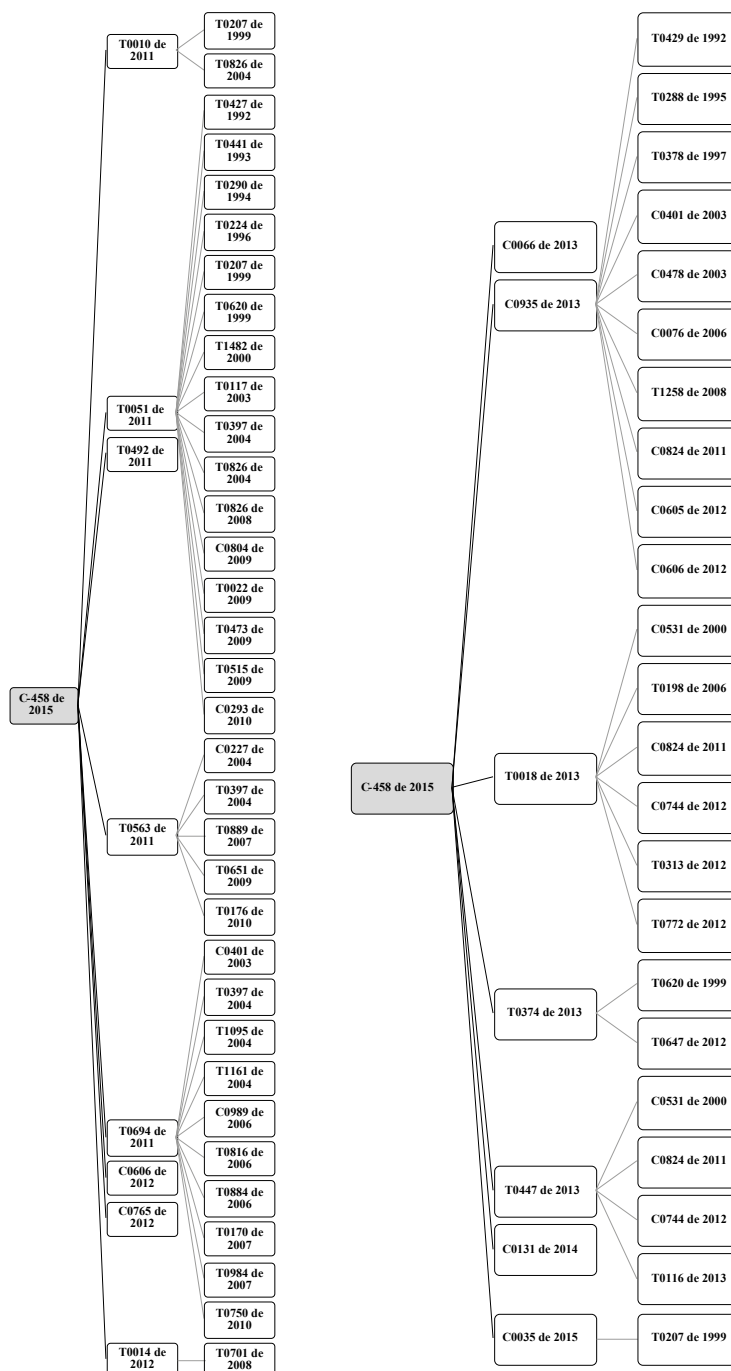


Figura 1. Línea jurisprudencial: Sentencia C-458 de 2015

Fuente: elaboración propia



## ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Alrededor del mundo, la incidencia de la discapacidad ha aumentado y diversos países han tenido que tomar medidas en materia de empleo y seguridad social que aseguren el acceso oportuno de este grupo poblacional en igualdad de condiciones que el resto de la población. Con el fin de analizar qué se está realizando en otros países, se presenta a continuación un análisis de las políticas públicas emprendidas en dos países europeos referentes en la protección hacia este grupo poblacional: España y Alemania, y dos países de América Latina también modelos en esta materia: Costa Rica y Chile.

### **España**

España registra un total del 8,5% de población en condición de discapacidad, que suma un total de 3.847.900. De estas personas, 2,30 millones son mujeres, frente a 1,55 millones de hombres. Esta incidencia afecta al 20% de los hogares españoles, y 608.000 personas han manifestado sufrir alguna discapacidad y vivir solas. Aunque en las comunidades autónomas se ve un aumento de estos niveles de discapacidad, en una incidencia del 10% de la población, la relación entre hombres y mujeres con discapacidad se mantiene, teniendo más relevancia la incidencia en la población femenina.

Los principales grupos de discapacidad son los de movilidad (afecta a 2,5 millones, el 6% de la población), vida doméstica (2 millones, el 4,9%) y autocuidado (1,8 millones, el 4,3%). Los problemas de movilidad afectan en mayor medida a las mujeres en condición de discapacidad y representa el 73% de incidencia.<sup>17</sup>

El salario medio anual bruto de los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad fue de 19.138,6 euros en 2013, un 1,9% menos que en el año anterior. Las diferencias salariales entre mujeres y hombres con discapacidad resultaron menores (un 16,2% inferior para las mujeres) que en el caso de la población sin discapacidad (un 24,3%). Los salarios más bajos correspondieron a los trabajadores con discapacidad intelectual y mental. Los trabajadores con discapacidad sensorial y física percibieron los más elevados.<sup>18</sup>

En materia de atención a la discapacidad, España cuenta con los lineamientos de diversos instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, a partir de la cual este país ha expedido la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, enfocada a mejorar el entorno social para las personas con discapacidad.

De igual forma, se destaca la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, la cual tiene como objetivo garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en los distintos ámbitos.

### *Centros Especiales de Empleo*

Los Centros Especiales de Empleo (CEE) son empresas cuyo objetivo principal es proporcionar a los trabajadores con discapacidad la realización de un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales y que facilite

17 Gobierno Español, *Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2011, pp. 21-26.

18 Instituto Nacional de Estadística (INE), *El salario de las personas con discapacidad 1. Explotación de la Encuesta Anual de Estructura Salarial 2013 y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad*. 2013. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np931.pdf>

la integración laboral en el mercado ordinario de trabajo. Estos centros se caracterizan por tener dentro de su nómina por lo menos un 70% de personal en condición de discapacidad, aspecto que les permite acceder, entre otros, a los siguientes beneficios:

*Para financiar parcialmente proyectos generadores de empleo*<sup>19</sup>. Estas son subvenciones de:

- 12.020,24 euros por puesto de trabajo creado con carácter estable, si el CEE supera el 90% de trabajadores con discapacidad respecto del total de su plantilla.
- 9.015,18 euros por puesto de trabajo creado de carácter estable, si el número de trabajadores con discapacidad del CEE está comprendido entre el 70% y el 90% del total de la plantilla.

Se podrán conceder las subvenciones anteriores siempre que el centro especial de empleo justifique adecuadamente la inversión que implica el proyecto para alguna o algunas de las siguientes acciones:

- Subvención para asistencia técnica (estudios de viabilidad, auditorías...).
- Subvención parcial de intereses de préstamos de hasta tres puntos de interés.
- Subvención para inversión fija en proyectos de reconocido interés social.

*Apoyo al mantenimiento de puestos de trabajo en CEE.* Las ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo consisten en:

- Bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluida las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y las cuotas de recaudación conjunta.
- Subvenciones del coste salarial por un importe del 50% del salario mínimo interprofesional. En el caso de contrato de trabajo a tiempo parcial, la subvención experimentará una reducción proporcional a la jornada laboral realizada.

.....

19 Creación de centros o ampliación de estos (Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998).

- Subvenciones para adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas en una cuantía no superior a 1.803,04 euros por puesto de trabajo.
- Subvención, por una sola vez, destinada a equilibrar y sanear financieramente a los centros especiales de empleo.
- Subvención dirigida a equilibrar el presupuesto de aquellos centros especiales de empleo que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública e imprescindibilidad.
- Los Centros Especiales de Empleo podrán recibir asistencia técnica destinada al mantenimiento de puestos de trabajo, pudiendo ser concedida a instancia de parte o de oficio cuando el estudio del expediente así lo demande.

*Ayudas para las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional*<sup>20</sup>. Se entiende por Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional los equipos multiprofesionales, enmarcados dentro de los Servicios de Ajuste Personal y Social de los Centros Especiales de Empleo, que mediante el desarrollo de distintas funciones y cometidos permiten ayudar a superar las barreras, los obstáculos o las dificultades que los trabajadores con discapacidad de dichos centros tienen en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como la permanencia en este. Los destinatarios finales de este programa son los trabajadores con discapacidad de los Centros Especiales de Empleo.

La subvención se destina a financiar costes laborales y de seguridad social derivados de la contratación indefinida o temporal de duración igual o superior a seis meses de los trabajadores de estas unidades de apoyo. La cuantía de la subvención se establece en 1200 euros anuales por cada trabajador con discapacidad. La subvención de 1200 euros se reducirá proporcionalmente en función de la duración de los contratos, así como en función de la duración de la jornada en el supuesto de que el contrato sea a tiempo parcial. Estas subvenciones se concederán por periodos máximos de un año y estarán condicionadas a la existencia de



disponibilidades presupuestarias para dicho fin, según lo consignado anualmente en los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal.<sup>21</sup>

*Empleo con apoyo en el mercado ordinario de trabajo.* Se entiende por empleo con apoyo el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral, en empresas del mercado ordinario de trabajo y en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes.

Los trabajadores deberán ser contratados por una empresa del mercado ordinario de trabajo mediante un contrato indefinido o de duración determinada, como mínimo de seis meses. Dichas empresas tendrán derecho a los beneficios establecidos en la normativa vigente sobre contratación de trabajadores con discapacidad. Los preparadores laborales desarrollan entonces actividades de capacitación que permitan a las personas en condición de discapacidad realizar actividades que son propias de su actividad laboral, facilitando así la incursión y permanencia en los puestos de trabajo.<sup>22</sup>

Las subvenciones establecidas se destinan a financiar costes laborales y de seguridad social que se generen durante el periodo de desarrollo del proyecto de empleo con apoyo, derivados de la contratación de los preparadores laborales. Dicha contratación se podrá haber realizado tanto durante el desarrollo del proyecto como con anterioridad a su inicio.

La cuantía de dichas subvenciones será de:

- 6600 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.
- 4000 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33% e inferior al 65%.
- 2500 euros anuales por cada trabajador con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%, y en

21 R.D. 2273/1985, de 4 de diciembre (Reglamento de los Centros Especiales de Empleo) y en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre (Ley General de Subvenciones).

22 Real Decreto 870/2007, de 2 de julio.

el caso de personas sordas y con discapacidad auditiva con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%.

Estas subvenciones se reducirán proporcionalmente en función de la duración del contrato de cada trabajador con discapacidad, así como en función de su jornada en el supuesto de que el contrato sea a tiempo parcial, y se concederán por periodos máximos de un año, prorrogables en los términos establecidos en el artículo 5.2 del citado Real Decreto.

### *Análisis frente a las prestaciones para personas con discapacidad en España*

Los centros de empleo son un claro ejemplo de la forma como se pueden vincular los empleadores del sector privado con la política pública de discapacidad. Estos centros están constituidos especialmente por personas en condición de discapacidad o sus familias, como un medio para generar emprendimiento empresarial, y se constituyen como una alternativa viable para la formación de empresa en el país. Los beneficios tributarios y las subvenciones a este tipo de empresas facilitan garantizar la sostenibilidad financiera y las cargas económicas que se puedan derivar debido al porcentaje mayoritario de personas que en estas condiciones se vinculan.

Resulta fundamental en su formación el acompañamiento por medio de las ayudas para las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional, las cuales son determinantes para la incursión y permanencia en el empleo, pues garantizan contar con un empleo adaptado a las necesidades y que potencialice las capacidades del trabajador.

Por otra parte, frente al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la obligatoriedad para los empleadores de vincular personal con discapacidad se ve reducida teniendo en cuenta que solo el 2% de los trabajadores deben contar con estas capacidades especiales, siendo igualmente una cifra relativa, si se tiene en cuenta que, de no querer vincular a este personal, los empleadores pueden realizar donaciones, eventos de patrocinio o vinculaciones de carácter no laboral. En cuanto a la administración pública, esta sí está obligada a una reserva del 5% de los cargos para personas en condición de discapacidad, sin que se observe un

programa específico o una incidencia directa del SEPE en su realización.<sup>23</sup> No se evidencia entonces un programa específico desde el SEPE, sino la promoción de la contratación a través de subvenciones importantes que resalten la importancia en esta materia.

## Alemania

En 2013 vivían en Alemania 10,2 millones de personas con una discapacidad reconocida oficialmente, lo que representa el 13% de la población total. La mayoría, cerca de 7,5 millones de personas, tiene una discapacidad grave, y 2,7 millones sufren una discapacidad moderada.<sup>24</sup>

Según el Observatorio de Discapacidad Física (2013), la brecha de riesgo de pobreza o exclusión social entre las personas con y sin discapacidad es de 12,7 puntos porcentuales en este país.<sup>25</sup> Según datos de la Oficina Federal de Estadística (Destatis), en el 2013 el mercado laboral alemán muestra una menor participación de las personas con discapacidad: 67% de las personas con discapacidad de entre 25 y 44 años estaban empleadas o buscado un trabajo. La tasa de desempleo para discapacitados fue del 7%, mientras que la correspondiente para las personas sin discapacidad fue del 5%.<sup>26</sup>

El ordenamiento jurídico alemán ha incluido dentro de su legislación disposiciones tendientes a garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de los discapacitados<sup>27</sup> en el mercado laboral, con miras a garantizar:<sup>28</sup>

23 Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

24 Xinhua, Una de cada 8 personas en Alemania es discapacitada. 2015. Disponible en: [http://spanish.xinhuanet.com/sociedad/2015-05/11/c\\_134229909.htm](http://spanish.xinhuanet.com/sociedad/2015-05/11/c_134229909.htm)

25 Observatorio de Discapacidad Física, El riesgo de pobreza o exclusión social de las personas con discapacidad, Europa. 2013. Disponible en: <http://observatoriodiscapacitat.com/es/el-riesgo-de-pobreza-o-exclusion-social-de-las-personas-con-discapacidad-europa-2013>

26 Oficina Federal de Estadísticas Alemana o Destatis., Über 10 Millionen behinderte Menschen im Jahr 2013. Disponible en: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15\\_168\\_122.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15_168_122.html)

27 República Federal de Alemania, *Código Social Libro IX*. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

28 Agencia Federal de Empleo, Ausbildung für Menschen mit Behinderungen. 2015. Disponible en: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/MenschenmitBehinderung/AusundWeiterbildung/index.htm>

- a. Protección especial contra el despido.
- b. Incentivos de reclutamiento/empleo especiales para los empleadores a través de subsidios salariales y consideración en la obligación de empleo.
- c. Ayudas para el equipo de trabajo.
- d. Cuidado por los servicios técnicos especializados.

Cabe resaltar, en materia de política pública, la Ley General sobre Igualdad de Trato, de agosto de 2006, a partir de la cual se fundó en Alemania la Oficina de Antidiscriminación de la Federación, con sede en el Ministerio Federal de Familia, Personas Mayores, Mujer y Juventud, accesible a todas las personas que puedan sentirse discriminadas, y órgano asesor de las empresas o grupos de interés, a fin de esclarecer los derechos y las obligaciones que emanan de la ley.<sup>29</sup>

Entre los programas que ofrece la Agencia Federal de Empleo para la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad, se resaltan los siguientes:<sup>30</sup>

- a. *Orientación vocacional.* Para los trabajadores que experimentan una discapacidad, a menudo es difícil seguir ejerciendo la profesión que venían desarrollando. Para estas circunstancias, la Agencia Federal de Empleo abrió un programa encaminado a buscar un cambio de carrera con un cambio de trabajo, buscando una adecuada reintegración a la fuerza laboral. Para esos efectos, la Agencia brinda servicios de orientación laboral para el comienzo de carrera exitosa a través de consultoría y de mediación de profesionales, teniendo en cuenta los aspectos específicos y formación de cada persona. Además, se desarrollan cuestiones como:
  - Formación y mercado de trabajo.
  - Preguntas básicas de la educación, la carrera y la elección de estudio.
  - Vías y programas educativos.
  - Oportunidades de financiación.
  - Servicios de medios.
  - Ofertas y ayuda a la Agencia Federal de Empleo.

29 Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, *Informe sobre la situación de las personas con discapacidad en Alemania*. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista127/161.pdf>

30 Agencia Federal de Empleo, *Orientierung und Beratung*. Disponible en: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/MenschenmitBehinderung/index.htm>

Asimismo, la Agencia Federal de Empleo puede proporcionar servicios para promover la participación en la vida laboral y para preservar el empleo de las personas con incapacidad. Además de las oportunidades de formación habituales, existen medidas específicas de rehabilitación que se adaptan a las necesidades individuales.

En aquellos casos en que ya no resulta posible trabajar en la profesión anterior, se lleva a cabo un programa de formación profesional en forma de reconversión, lo cual es necesario para aprender otra profesión, que por lo general tiene una duración abreviada de dos años.

b. *Formación para personas con discapacidad.* La Agencia Federal de Empleo ayuda a las personas con discapacidad con ofertas de educación especial para adquirir una cualificación profesional, teniendo en cuenta la naturaleza o gravedad de la discapacidad a través de consultorías individuales. El entrenamiento puede llevarse a cabo en dos modelos diferentes:

- *Modelo cooperativo.* En el entrenamiento de rehabilitación específico en el modelo cooperativo se lleva a cabo la formación práctica en la operación y la cooperación apoyadas por una institución educativa.
- *Modelo integrador.* En la formación específica de rehabilitación en el modelo de integración depende de las instituciones educativas, tanto la formación profesional teórica y práctica necesaria, que se complementa con las fases operativas.

### *Análisis frente a los programas para la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad en Alemania*

La incidencia de las personas en condición de discapacidad tiende a incrementarse en países en los que se evidencia un envejecimiento poblacional acelerado, por lo que Alemania debe aumentar el marco de protección hacia esta población. Las políticas públicas actuales han permitido que las personas en condición de discapacidad que no accedan a un empleo puedan beneficiarse de múltiples subsidios que les permiten mantener sus ingresos y previenen que caigan en condiciones de pobreza. Las reformas experimentadas en materia de empleo han afectado de

manera positiva a las políticas de inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad, y permitido la generación de nuevos programas diferenciados.

En Alemania se establecieron principalmente dos programas: uno de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad y otro de formación laboral para permitir el desarrollo de habilidades por parte de las personas con discapacidad para el desarrollo de trabajos productivos. Este último programa atiende especialmente a las personas que recién experimentan una pérdida de capacidad laboral y, por ello, necesitan explotar habilidades distintas, evitando así la disminución de los tiempos de cotización al sistema de seguridad social y los largos periodos como trabajadores cesantes.

En este país vemos un claro ejemplo de cómo articular la política pública en materia de atención a la población con discapacidad, junto con los servicios de empleo, y cómo el Servicio Público de Empleo puede gestionar y administrar servicios y prestaciones diferenciados que incidan de manera positiva en la inclusión laboral de grupos vulnerables.

De igual forma, la articulación con entidades especializadas en atención y rehabilitación de personas con discapacidad, como se hace en Alemania, permitirá la adopción de modelos cooperativos e integradores que faciliten la incursión laboral en empresas tanto del sector público como del sector privado, al tiempo que atiendan de manera diferenciada los diversos tipos de discapacidad y se eleve el nivel de apropiación de las personas frente a los derechos que les son propios.

## Costa Rica

Costa Rica cuenta con una población de 4.301.712 de personas, de las cuales se estima que un 10,5% (452.859 personas) sufre algún grado de discapacidad, siendo el 52% mujeres y el 48% hombres.<sup>31</sup> Según la Defensoría de los Habitantes, alrededor de un 64% de personas con discapacidad —en edad productiva— se encuentra dentro de la población económicamente inactiva (PEI) y se estima el desempleo asociado con discapacidad en el país en una suma cercana al 95%.<sup>32</sup>

31 Segunda Vicepresidencia, *Una aproximación a la situación de la niñez y la adolescencia con discapacidad en Costa Rica*. San José: Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), 2014.

32 Examen Periódico Universal (EPU), *Situación de los derechos de las personas con discapacidad en Costa Rica*. Disponible en: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=850&file=SpanishTranslation>

El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) es la entidad rectora en la implementación de políticas públicas en torno a la discapacidad en Costa Rica, cuyo marco de acción se encuentra en las leyes 5347, 7600, 7948 y la 8661, mediante las cuales se aprueba la Convención contra la Discriminación frente a las Personas en Situación de Discapacidad y se establece la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Al igual que en Colombia, Costa Rica cuenta con una estrategia de rehabilitación basada en la comunidad, a partir de la cual se busca la participación activa de las personas en los diversos escenarios comunitarios, facilitando así la inclusión social de estas personas y sus familias. Otra apuesta importante que se ha hecho en política pública consiste principalmente en la implementación de modelos educativos incluyentes, que aseguren la igualdad de oportunidades para todas las personas en los diferentes escenarios de la vida.

No obstante lo anterior, el CNREE ha identificado obstáculos importantes, como los aspectos relacionados con la estructura misma del Estado, la falta de cooperación internacional y la pobre información con la que cuenta la ciudadanía en general. En materia de empleo se ha identificado la necesidad de mejorar y ampliar la oferta de trabajo, incluyendo adaptaciones en el puesto de trabajo, ya que el desempleo es uno de los problemas más acuciantes que afectan a las personas en situación de discapacidad y causal directa de la condición de pobreza y vulnerabilidad de muchas de ellas.<sup>33</sup>

Dentro del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) se ha buscado la incorporación de políticas y programas diferenciados para la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad, entre las cuales se encuentran la recepción y tramitación de aplicaciones laborales, la atención de usuarios con discapacidad y los programas especiales de apoyo a las bolsas de empleo, con el fin de apoyar la colocación de puestos de trabajo para esta población. Así, en seis distintas municipalidades se ha implementado el programa, a partir del reconocimiento de las particularidades de cada región, la

33 Luis Diego Lobo Protti, *Cooperación internacional para el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Acercamiento al informe país acerca del cumplimiento de la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad*. San José: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

gestión en materia de capacitación y la coordinación con las autoridades locales en la materia.<sup>34</sup>

### *Otros programas de política social*

La Unidad de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene como finalidad establecer los lineamientos para la equiparación de oportunidades de las personas en situación de discapacidad; es la unidad que actualmente presenta mejores resultados frente al cumplimiento del Convenio de la OIT en la materia.<sup>35</sup> De igual manera, se ha implementado el Programa de Facilitadores Laborales, a partir del cual se capacita a los empleadores para que cuenten con las herramientas que les permitan vincular a personas en situación de discapacidad, en función de poder contar con

34 "Municipalidad de Santa Ana: cuenta con una bolsa de intermediación empleo que atiende entre sus beneficiarios a personas con discapacidad. Implementan un proyecto denominado 'Santa Ana Accesible', en el cual han estado trabajando con empresas y otros locales para que estas incorporen el tema de Ley 7600 en términos de espacio físico. *Municipalidad de Belén*: el servicio de intermediación de empleo de Belén inició en el año 2000, desde esta fecha se ha venido complementando y fortaleciendo el servicio a través de coordinación de capacitaciones sociolaborales como técnicas para búsqueda de empleo, servicio al cliente, manipulación de alimentos, inglés, cómputo, inspección de calidad, etc. En el 2008 se inició con el Plan de Desarrollo Económico Local, el cual tiene como fin fortalecer el emprendedurismo en el Cantón a través de capacitaciones como plan de negocios, mercadeo, contabilidad y financiamiento para la Pequeña Empresa, además, sesiones de Acompañamiento (*coaching*) Empresarial y Ferias de Emprendedurismo. En el 2011 se inauguró el Centro de Comercialización de Arte y Artesanía dentro de las instalaciones de la Estación del Ferrocarril (Patrimonio Nacional), este Centro está a cargo de la ASAABE (Asociación de Arte y Artesanía Belemita), experiencia de Asociatividad exitosa promovida por esta Unidad. Para el 2013 se proyecta diversificar el servicio de intermediación de empleo para personas con discapacidad. *Municipalidad de Escazú*: coordinó con la empresa Grupo Roble, que es miembro de la Red de empresas inclusivas de Costa Rica, para organizar una feria de empleo. Ofrecen servicios de intermediación de empleo a través de su bolsa de empleo local. En el año 2002 comenzaron un programa de emprendimientos e ideas productivas, un programa de becas y establecieron un área dedicada a la educación técnica para el empleo de la población en general. *Municipalidad de Cartago*: coordina con personal de la Unidad de Equiparación de Oportunidades del MTSS para referir candidatos con discapacidad y promover la participación de empresas en la contratación de personas con discapacidad. Coordina con el Liceo Braulio Carrillo de Educación Especial algunas capacitaciones de empleo con jóvenes especiales que están por graduarse. *Municipalidad de Heredia*: tiene un programa de Promoción del Empleo y Autoempleo a través de Oficina de la mujer con mujeres empresarias. Implementa un proyecto para que Heredia sea más accesible, el cual incluye el desarrollo de una política municipal. Asimismo han estado construyendo rampas en el cantón central de Heredia. Realizó una Feria de Empleo en la que participaron personas con discapacidad. Posee Comité en Materia de Discapacidad Municipalidad de Desamparados: la Municipalidad de Desamparados tiene una Oficina de Intermediación Laboral, la cual Coordina con personal de la Unidad de Equiparación de Oportunidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para referir candidatos con discapacidad, además se invita a Empresas de la zona a participar en el reclutamiento de personas con discapacidad del cantón" (Luis Diego Lobo Protti, *Cooperación internacional para el cumplimiento de los derechos...*, op cit., p. 5).

35 Artículo 4, Decreto 30.391-MTSS de 2002.: Disponible en: <http://www.cnree.go.cr/sobre-discapacidad/legislacion/53-decreto-30391-mtss-unidad-de-equiparacion-de-oportunidades-para-personas-con-discapacidad-del-ministerio-detrabajo-y-seguridad-social.html>



estos en condiciones de igualdad y fortalecer las capacidades, de manera que puedan aportar de manera productiva a las actividades de la empresa.

Por otra parte, se destaca el proyecto “UNA oportunidad de empleo para personas con discapacidad”, a partir del cual se estructuró una estrategia para la vinculación laboral de jóvenes en condición de discapacidad en empresas privadas, así como la inclusión de programas educativos en distintos sectores. Este programa ha permitido la socialización y sensibilización de la población frente a la problemática que enfrentan las personas en condición de discapacidad. Por último, se destacan proyectos de emprendimiento a partir de estímulos especiales para población con discapacidad, de manera que puedan garantizar su sustentabilidad económica en el mediano y largo plazo.<sup>36</sup>

La Red de Empresas Inclusivas (REI) de Costa Rica es una iniciativa creada en el 2009, en el marco de uno de los proyectos del Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas (POETA), de la Fundación para las Américas, cooperante de la Organización de Estados Americanos (OEA), en alianza con la Asociación Empresarial para el Desarrollo de Costa Rica (AED), a través de un convenio de cooperación entre ambas entidades.<sup>37</sup>

El objetivo de esta red es contribuir con la ampliación y el fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad en el desarrollo del país, con su fuerza de trabajo, y a la realización plena de sus derechos humanos, en alianza con las instituciones públicas competentes y organizaciones de la sociedad civil.

A la fecha, la red está conformada por 37 empresas de diferentes sectores (servicios, banca y finanzas, comercio, turismo, tecnología), comprometidas con la igualdad de oportunidades en el empleo para personas con discapacidad. Su lanzamiento formal a escala nacional se realizó en marzo del 2010, con apenas cinco empresas integrantes, y arrojó resultados positivos como el empleo de 110 personas con discapacidad —entre todos sus miembros— y la capacitación de más de 400 representantes de diversas empresas.

En materia tributaria, la Ley 7092 de 1998, o Ley del Impuesto sobre la Renta, y su respectivo reglamento, aprobó en los artículos 8 y 12 un incentivo a favor de los empleadores que contrataran trabajadores con alguna discapacidad.

.....  
<sup>36</sup> *Ibíd.*, pp. 63-88.

<sup>37</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. *Marco de Aceleración de los ODM, Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica*. 2012.

De acuerdo con esta ley, los sueldos, sobresueldos, salarios, bonificaciones, gratificaciones, regalías, aguinaldos, obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales, efectivamente prestados por trabajadores con discapacidad, podrán deducirse como un monto adicional, igual a las remuneraciones pagadas del impuesto de la renta, siempre y cuando proceda y se hayan hecho las retenciones y enterado los impuestos, como se refiere en el título 11 de esa ley, y se demuestre tal condición mediante certificación extendida por el CNREE.

### *Intermediación para la inclusión laboral*

Los resultados de los grupos focales realizados con la participación de empleadores y personas con discapacidad indican que las intervenciones en el área de la intermediación para la inclusión laboral son clave para lograr una exitosa inserción laboral de las personas con discapacidad. El acompañamiento por parte de intermediadores o facilitadores laborales tanto a la población con discapacidad como a las empresas en el proceso de contratación se considera una necesidad primordial en el país, al menos hasta que las empresas logren instaurar políticas y prácticas inclusivas para personas con discapacidad, así como capacitar a sus colaboradores sobre el tema.

Recientemente, la Dirección Nacional de Empleo del MTSS, como ente rector ante las instituciones que conforman el SOIE, ha venido articulando acciones (p. e.: recibir y tramitar aplicaciones laborales, atender usuarios con discapacidad, entre otros) con las bolsas de empleo de distintas municipalidades del país incorporadas en este sistema, con el fin de apoyar la colocación en puesto de trabajo de personas con discapacidad.<sup>38</sup>

### *Análisis frente a las prestaciones para personas en situación de discapacidad en Costa Rica*

El esquema de política pública en Costa Rica es uno de los más completos de Centro América en materia de atención a la población en condición de discapacidad, al articular diversos mecanismos de protección a partir de una concepción de derechos humanos. Este enfoque ha asegurado la implementación de políticas

38 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, *Plan Nacional de Inserción laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica*. 2012. Disponible en: [http://www.cr.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/undp\\_cr\\_plandiscapacidad\\_2013.pdf](http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_plandiscapacidad_2013.pdf)

sociales y económicas que aseguren el acceso pleno de esta población a diversos servicios, y ha propiciado la inclusión social desde diversos sectores de la economía.

No obstante lo anterior, las cifras frente a la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad se tornan preocupantes, al no dar muestra de avances importantes a pesar de los múltiples esfuerzos emprendidos hacia esta población. En este sentido, resulta evidente que sin la participación del sector privado, las políticas de inclusión quedan relegadas a programas públicos cambiantes de acuerdo con los programas de gobierno que se implementen, quedando igualmente variables según sean los cambios políticos que se experimenten.

Entre las problemáticas que afectan el uso de los servicios de intermediación laboral para las personas en condición de discapacidad, se encuentra además la poca información sobre la oferta de estos servicios, en formatos accesibles para las personas con discapacidad y para empleadores. En este punto resulta fundamental reforzar la promoción de los servicios de intermediación, que podría disparar la demanda por estos; de ahí que sea fundamental reforzar el conocimiento, la capacitación y la planta de personal que atiende los servicios de empleo en el país centroamericano.<sup>39</sup>

Es posible observar también que las políticas de inclusión sí han resultado pertinentes, al analizar los resultados del programa “Empléate”, la red de empresas inclusivas, los beneficios tributarios y las políticas de emprendimiento, pero que estas, al ejecutarse en pequeña escala, benefician a un porcentaje no representativo de la población.

En el ámbito regional, se tornan de alto valor los esfuerzos emprendidos por las municipalidades, en las cuales se evidencia un trabajo articulado con el gobierno regional, a fin de implementar acciones diversas para la inclusión laboral a partir de la gestión y colocación de empleo. Entre estas se encuentran la adaptación de centros especiales para personas en condición de discapacidad, la difusión especial para el acceso a nuevos puestos de trabajo, la articulación con programas educativos y de capacitación, el establecimiento de becas para acceso a estudios y la invitación especial a empresas a vincular esta mano de obra.

.....  
39 *Ibíd.*

Los esfuerzos que se ejecuten dentro de la política municipal han permitido que las bolsas de empleo ejecuten actividades acordes con las necesidades de la población a la cual dirigen sus acciones, facilitando la vinculación laboral y atendiendo de manera directa y oportuna a la población.

## Chile

Según el informe del Primer Estudio Nacional de la Discapacidad, realizado por el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) y el Instituto Nacional de Estadística, 2.068.072 chilenos viven con discapacidad, lo que supone el 12,9% de la población, de las cuales un 7,2% presenta un grado leve de discapacidad, un 3,2% un grado moderado y un 2,5% un grado severo de discapacidad.

De acuerdo con este estudio, actualizado en 2011 por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), en uno de cada tres hogares chilenos vive al menos una persona con discapacidad, teniendo mayor incidencia en las mujeres, quienes representan un 58,2% de población con discapacidad, frente a un 41,8% de hombres en esta condición.<sup>40</sup>

Del total de la población en condición de discapacidad, un 39,5% de las personas presentan condiciones socioeconómicas bajas y solo el 5,1% tiene condiciones socioeconómicas altas. En materia laboral, el 29,2% de las personas en condición de discapacidad y que son económicamente activas realizan un trabajo remunerado, siendo un 78,1% de las personas que se encuentran inactivas.

Frente a las políticas de inclusión, de conformidad con el Programa de Gobierno 2014-2018, se contempla la creación de programas de capacitación que permitan incrementar la participación laboral de mujeres y jóvenes vulnerables, incluyendo especialmente a jóvenes en situación de discapacidad. En este contexto se crea el programa Más Capaz, que durante el 2014 implementó su fase piloto en siete regiones, donde se ejecutaron 3020 cupos.<sup>41</sup>

Dentro de la Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad 2013-2020, se destaca la promulgación de la Ley 19.284 de 1994, que Establece Normas Para la Plena Integración Social de Personas con

40 Gobierno de Chile, Discapacidad. Casen. 2011. Disponible en: <http://www.cacesible.cl/wp-content/uploads/2011/08/Discapacidad-CASEN-2011.pdf>

41 Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), *Balance de Gestión Integral*. 2014. Disponible en: [http://www.sence.cl/601/articles-4553\\_archivo\\_01.pdf](http://www.sence.cl/601/articles-4553_archivo_01.pdf)

Discapacidad, y la Ley 20.422 de 2010, basada en un marco universal de cultura y respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Estas normas recogen el cambio de paradigma en materia de discapacidad e inducen un cambio en la visión estatal en la materia, desde el rol tradicional de asistencia, hasta un enfoque centrado en las personas, el respeto de sus derechos y el fomento de su independencia y autonomía; normas que han permitido un vasto desarrollo normativo y que inciden en los múltiples programas con que cuenta Chile actualmente.<sup>42</sup>

Esta normatividad ha establecido los siguientes lineamientos estratégicos en el ámbito de la capacitación y la inclusión laboral:

- a. Favorecer que las personas con discapacidad sean incluidas en igualdad de oportunidades en el mundo laboral, en todos los ámbitos y niveles.
- b. Desarrollar estrategias de sensibilización social que eliminen las barreras de acceso al mundo laboral de las personas con discapacidad.
- c. Desarrollar estrategias productivas que consideren las capacidades y necesidades de las personas con discapacidad, que permitan la generación de ingresos autónomos.
- d. Facilitar el acceso efectivo de las personas con discapacidad a programas de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua, a partir de los distintos niveles y modalidades educativas con que cuenta el país.
- e. Promover y desarrollar mecanismos inclusivos de selección y contratación, así como de continuidad y promoción en el trabajo, tanto en organismos públicos como privados.
- f. Propiciar otras iniciativas de inclusión laboral para personas con mayores niveles de dependencia o vulnerabilidad social, como talleres productivos y otros.
- g. Promover la generación y actualización permanente de información sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad.
- h. Fomentar la medición, evaluación y reconocimiento de los estados efectivos de inclusión laboral en establecimientos públicos y privados.

.....  
42 Servicio Nacional de la Discapacidad, Ministerio de Desarrollo Social, *Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad 2013-2020*. 2013. Disponible en: <http://www.ciudadaccesible.cl/wp-content/uploads/2011/08/Politica-Nacional-para-la-Inclusion-Social-de-las-Personas-con-Discapacidad.pdf>

- i. Impulsar la innovación y el desarrollo de tecnologías que permitan una mayor y mejor inclusión laboral de las personas con discapacidad en los distintos espacios productivos.
- j. Velar por el resguardo del empleo de las personas que, en el desempeño de su trabajo, han adquirido algún tipo de discapacidad de carácter temporal o permanente, generando estrategias que estimulen las oportunidades de rehabilitación e intermediación laboral.
- k. Articular a los actores y al conjunto de acciones públicas y privadas a través de redes, alianzas y convenios que permitan mejorar la gestión de inclusión laboral a nivel territorial, compartiendo información y optimizando recursos.
- l. Difundir los mecanismos de protección social referidos a contingencias como la vejez o la invalidez, a la ciudadanía en general<sup>43</sup>.

### *Sello Chile Inclusivo*

El Sello Chile Inclusivo es un reconocimiento que entrega el Estado de Chile, a través del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), a las instituciones públicas y privadas que, sin importar su tamaño, realicen medidas de acción positiva hacia la inclusión social de las personas en situación de discapacidad.<sup>44</sup>

Una primera línea de trabajo consiste en la relación con la articulación entre redes e instituciones públicas y privadas, generando los espacios para el diálogo, la vinculación y la gestión de puestos laborales. En la segunda línea de acción, anualmente se realiza un concurso público que busca contribuir al financiamiento de iniciativas que permitan fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Los proyectos presentados deben incluir acciones que consideren el desarrollo de habilidades sociolaborales, capacitación en oficios, desarrollo de competencias laborales, realización de ajustes en los puestos de trabajo y la asociatividad en el trabajo.

Frente al trabajo independiente, esta línea de desarrollo se inserta en el marco de concursos de proyectos, buscando impulsar el desarrollo de emprendimientos

43 SENADIS, Departamento de Inclusión Laboral. Disponible en: [http://www.senadis.gob.cl/pag/124/574/descripcion\\_general](http://www.senadis.gob.cl/pag/124/574/descripcion_general)

44 Sello Chile Inclusivo. Disponible en: <http://www.sellochileinclusivo.cl/sello/sello.html>

o negocios que permitan a las personas con discapacidad y a sus familias desplegar su potencial proyecto emprendedor, incentivando la promoción de oportunidades empresariales y generación de negocios. El emprendimiento se ha constituido en una alternativa laboral con buena acogida y desarrollo tanto para las personas con discapacidad como para sus familias directas.

Frente a los beneficios que tiene para los empleadores la contratación de personas en condición de discapacidad en Chile, se encuentra la del encausamiento de la responsabilidad social, las ventajas frente a los procesos de licitación pública a través del programa Chile Compra, la posibilidad de recibir asesoría especializada en capacitación, gestión, difusión y *marketing* en el marco de los programas de gestión de empleo anteriormente analizados, al igual que la ampliación de las vías de información en la materia, generando con ello mayor productividad y mejor imagen a través del sello Chile Inclusivo.<sup>45</sup>

### *Análisis frente a los programas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Chile*

Chile cuenta con uno de los servicios de empleo, de los hasta ahora analizados, que más similitudes tiene con el sistema colombiano, al incluir en su gestión la articulación con entidades del sector privado y con entes territoriales. Este país se destaca por la multiplicidad de programas a través de los cuales gestiona los servicios de empleo y la relevancia que tiene cada uno dentro de los procesos de formación de personal, aspecto que es generalmente visto como un gasto por parte de los empleadores y que podría tener una incidencia importante en la generación de empleo digno y decente en otros países.

Frente a la población en condición de discapacidad, estos aspectos cobran especial relevancia, al ser la población que menos acceso tiene a programas de capacitación para el empleo y cuya asesoría especializada resulta fundamental para la adecuación de los puestos de trabajo y de las necesidades de la población en general.

No obstante lo anterior, las cifras de desocupación de la población en situación de discapacidad en Chile resultan alarmantes: suman más del 78% de esta

45 Fundación Nacional de Discapacitados (FND), *Discapacidad y trabajo: Inclusión laboral de personas con discapacidad*. Disponible en: <http://www.fnd.cl/discapacidadytrabajoinclusionlaboraldepersonascondiscapacidad.htm>

población y se han reportado aumentos entre 2004 y 2011. Esta situación implica la pérdida de un gran potencial humano y la incursión en esquemas de pobreza de los hogares donde habitan personas con discapacidad.

Vale la pena, sin embargo, rescatar los programas relativos a la vinculación laboral de la población en condición de discapacidad en los programas de capacitación y los incentivos empresariales como el Sello Chile Inclusivo, que busca fomentar la responsabilidad social, dándole mejor imagen a las empresas y potencializando la inclusión, pues no se trata de esquemas sancionatorios ni represivos, sino que buscan cambiar la conciencia frente a la inclusión de este grupo de personal.



## MEDIDAS EMPRENDIDAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

### **Políticas públicas implementadas en materia de empleo para las personas con discapacidad: análisis de los avances en materia laboral y de seguridad social**

Según el *Estudio sobre discapacidad*, la OMS y el Banco Mundial establecen la importancia de abordar los obstáculos al empleo a partir de dos esquemas principales: el primero, relacionado con la necesidad de la formación laboral de las persona en situación de discapacidad, de manera que mejore sus aptitudes para el empleo; el segundo, orientado a la rehabilitación mediante la formación de los empleadores en la adaptación de los lugares de trabajo y la creación de oportunidades de empleo para esta población.

Resaltan los expertos que las medidas de adaptación de los lugares de trabajo, la reincorporación laboral con apoyos apropiados y el compromiso institucional son factores clave no solo en la inclusión social, sino en la incidencia en la productividad empresarial y en la disminución de los costos asociados al ausentismo que podrían generar las personas en esta situación y que se convierte en una de las principales barreras culturales para su inclusión laboral.

En esta medida, el Estado colombiano ha adoptado diversas medidas para la inclusión de las personas en condición de discapacidad, reflejadas principalmente en el documento *Conpes 80* y su actualización mediante el documento *Conpes*

*Social 166*, sobre la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, en el cual se destaca la perspectiva de atención a los derechos fundamentales en los que está basada la política pública nacional para este grupo poblacional.

En materia normativa, la Ley 1145 de 2007 organiza el Sistema Nacional de Discapacidad a fin de garantizar la implementación de políticas y los recursos para la atención de las personas en situación de discapacidad, aumentando la cobertura, organizando la oferta de programas y servicios y promoviendo la participación de la comunidad en las distintas esferas sociales.

Aunque los avances normativos en esta materia son considerables teniendo en cuenta la extensión, reglamentación (como la Resolución 3317 de 2012 sobre elección y funcionamiento de los comités territoriales) y cobertura de la Ley, el *Conpes Social 166* llama la atención sobre el estancamiento en la oferta de servicios, políticas inestables y acciones territoriales fragmentadas; en consecuencia, es indispensable avanzar hacia esquemas de inclusión real que garanticen el goce efectivo de los derechos de la población.

De esta manera, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), la cual tiene como puntos de enfoque la rehabilitación basada en comunidad (RBC), la discapacidad y enfoque diferencial y el registro de personas con discapacidad, con el fin de asegurar el acceso efectivo a bienes y servicios por parte de las distintas personas en la comunidad.

Esta política también ha permitido que los entes territoriales implementen acciones propias para la inclusión de las personas en situación de discapacidad, de manera pertinente de acuerdo con las necesidades y realidades de los territorios, lo que permite una acción descentralizada pero articulada con las necesidades de la población en la que se ejecutan los programas. Como instancia técnica y de articulación en la construcción de la política pública se destacan los Grupos de Enlace Sectorial (GES), que actúan por medio de la Secretaría Técnica y que fueron creados por medio de la Ley 361 de 1997.

En materia de cooperación internacional, se resaltan los esfuerzos realizados por el Ministerio de Salud y Protección Social en la creación de una política andina en salud para la prevención de la discapacidad, así como para la atención, habilitación/rehabilitación integral de las personas con discapacidad. Entre los principios orientadores de la política andina se destacan aquellos relacionados

con la equiparación de oportunidades, resaltando la importancia del trabajo para la garantía de una vida digna e inclusiva en la sociedad.<sup>46</sup>

Por último, el documento *Conpes Social* fue el que estableció los lineamientos para la incorporación e inclusión de las personas en condición de discapacidad en el país. En materia laboral, establece la obligación de implementar los mecanismos para el acompañamiento en la fase inicial de inserción laboral y para el acceso a la formación para el trabajo.

Es importante señalar que los esquemas de fomento de vinculación de personal con discapacidad en las empresas se han enfocado al otorgamiento de beneficios tributarios, de manera que se incentive su participación en la economía. En primer lugar, las empresas que vinculen trabajadores en condición de discapacidad y que estén obligadas a presentar renta y complementarios tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y las prestaciones sociales canceladas a este grupo de personal.<sup>47</sup>

De igual forma, para efectos de la contratación en el sector público, las empresas que cuenten con un 10% de personal en situación de discapacidad tienen una ventaja en los procesos de licitación y la preferencia dentro de sus productos cuando estos son adquiridos por el Estado. De igual forma, puede reducir su cuota de aprendices siempre que vincule personal en situación de discapacidad.

Atendiendo a las reuniones del Conpes, el Ministerio del Trabajo se encuentra en proceso de construcción y socialización de proyecto de decreto para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esta norma busca ajustar las disposiciones de la Ley 361 de 1997, de manera que los empleadores pierdan el temor a vincular a personas con discapacidad por motivo de las demandas que pueden sobrevenir producto de la estabilidad laboral reforzada.<sup>48</sup>

46 Organismo Andino de Salud, *Convenio Hipólito Unanue. Política andina en salud para la prevención de la discapacidad; y para la atención, habilitación/rehabilitación integral de las personas con discapacidad*. Lima: ORASCONHU, 2010.

47 Artículo 31 de la Ley 361 de 1997.

48 Ministerio de Trabajo, Ministerio de Trabajo construye y socializa proyecto de decreto para inclusión laboral de personas con discapacidad. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/mayo-2015/4420-ministerio-del-trabajo-construye-y-socializa-proyecto-de-decreto-para-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad.html>.

## Protección laboral reforzada para las personas en situación de discapacidad

Como se mencionó anteriormente, la Ley 361 de 1997 establece unos mecanismos de protección reforzada hacia las personas en situación de discapacidad, impidiendo con ello que pueda ser su contrato terminado sin la autorización previa del inspector del trabajo.

Por su parte, con el Decreto 19 de 2012 se buscó acotar dicho criterio exclusivamente a los despidos sin justa causa, norma que fue demandada y resuelta mediante Sentencia C-744 de 2012, al acoger el criterio del demandante, quien establecía que la estabilidad laboral reforzada de las personas con alguna discapacidad es un derecho constitucional que demanda acciones afirmativas, dada su relación con la dignidad humana, la igualdad y la integración social, cuyos alcances en materia de protección y salvaguarda no pueden ser restringidos por el Estado, salvo que existan estrictas razones suficientes que así lo ameriten, para no desconocer el principio de no regresividad.

Previamente, mediante Sentencia C-531 de 2000 se estableció que el deber de protección especial a las personas afectadas por una “limitación física, sensorial o mental” adquiere un verdadero sentido si brinda un tratamiento especial acorde con la situación particular; así, se garantizarían “valores fundantes constitucionales”, como la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, siendo “la vía para contrarrestar la discriminación que está allí latente y que impone adelantar una acción estatal y particular que promueva condiciones de igualdad material real y efectiva para estas personas, hacia la búsqueda de un orden político, económico y social justo” (Constitución Política, preámbulo y artículo 13).

En el citado fallo, esta corporación explicó que el campo laboral es uno de los objetivos específicos para verificar el cumplimiento de los fines garantistas de la Constitución, de forma tal que se encauce la capacidad protectora de personas discapacitadas. Así, se indicó que la estabilidad laboral reforzada de las personas con alguna discapacidad constituye un derecho constitucional, que comporta la garantía de acceder a un empleo, permanecer en él y gozar de estabilidad, “mientras no exista una causal justificativa del despido”.

En esa decisión se puntualizó que la legislación laboral no puede apartarse de las garantías consagradas para los discapacitados:

Con esa estabilidad laboral reforzada se garantiza la permanencia en el empleo del discapacitado luego de haber adquirido la respectiva limitación física, sensorial o psicológica, como medida de protección especial y en conformidad con su capacidad laboral. Para tal fin deberán adelantarse los programas de rehabilitación y capacitación necesarios que le permitan alcanzar una igualdad promocional en aras del goce efectivo de sus derechos. La legislación nacional no puede apartarse de estos propósitos en favor de los discapacitados cuando quiera que el despido o la terminación del contrato de trabajo tenga por fundamento la disminución física, mental o psicológica.

Se reitera en este sentido lo mencionado mediante Sentencia C-594 de 1997, en el cual se puntualiza que la estabilidad laboral reforzada busca reparar el daño causado al trabajador en situación de discapacidad y disuadir al empleador de incurrir en la conducta de discriminar a los trabajadores por razón de su condición de discapacidad, optimizando así la calidad de los trabajadores que sufren esta situación.

Por otro lado, mediante el fallo C-824 de 2011 se estipula que el establecer medidas afirmativas a favor de las personas en situación de discapacidad, “la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Estas medidas deben ir encaminadas a eliminar toda norma que establezca tratos que puedan afectar el libre ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad, restando o disminuyendo su ejercicio, así como la omisión injustificada respecto a la obligación de establecer medidas diferenciadas a favor de este grupo poblacional.

En este mismo sentido, mediante Sentencia C-727 de 2009 se estableció que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas diferenciadas y de abstenerse de dictar medidas regresivas que puedan afectar el ejercicio de la población en condición de vulnerabilidad. Así, al establecer este Decreto una medida abiertamente regresiva en la protección de los derechos de esta población, fue declarado inconstitucional.

Esta protección laboral reforzada, aunque se considera una ventaja representativa frente a los trabajadores en situación de discapacidad, ha constituido una barrera importante en materia de vinculación laboral de esta población, al considerar los empleadores que limita su libertad de empresa y sus posibilidades para exigir el pleno cumplimiento de las obligaciones legales. Numerosas son

entonces las acciones de tutela que se interponen por parte de personas en situación de discapacidad frente a los empleadores que proceden a efectuar despidos sin efectuar el debido trámite y sin considerar las consecuencias propias de la desvinculación, no solo por las barreras que existen para la consecución de otra oportunidad laboral, sino porque lo mismo redundaría en una desafiliación inmediata al sistema de salud, al no contar con los recursos necesarios para continuar con su atención bajo el régimen contributivo de salud.

De este modo, y al ser un principio fundamental la rehabilitación y la atención integral en salud para las personas en situación de discapacidad, la afectación laboral puede repercutir en la desatención de sus necesidades en atención en salud y, por lo tanto, empeorar las posibilidades con las que cuentan para el pleno ejercicio de sus derechos a escoger libertad de profesión y oficio.

### **Beneficios hacia los empleadores que vinculen laboralmente personas en situación de discapacidad**

Como se mencionó, las normas que disponen beneficios hacia los empleadores que vinculen personas en situación de discapacidad se encuentran en la Ley 361 de 1997 y la Ley 1429 de 2010. Esta última, reglamentada mediante el Decreto 4910 de 2011, determinó un beneficio que consiste en la opción de tomar como descuento tributario, para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los aportes a las cajas de compensación familiar, ICBF y Sena, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima a cargo del empleador, correspondiente a los nuevos trabajadores.

Las condiciones para acceder a este beneficio, según la precitada norma, son los siguientes:

- a. El descuento tributario no puede exceder de tres años consecutivos por empleado.
- b. Solo aplica para empleos nuevos, es decir, que no se puede tomar el descuento para personas que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad, ni los empleos que surgen luego de la fusión de empresas.

- c. La vinculación de los nuevos trabajadores no se debe efectuar a través de empresas de servicios temporales de empleo.
- d. El empleador debe incrementar el número de empleados y el valor total de la nómina (suma de todos los ingresos base de cotización de sus empleados) del año en que se va a tomar el beneficio con relación al mes de diciembre del año inmediatamente anterior.
- e. Se requiere certificación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social de la condición de discapacidad del empleado.
- f. Los valores solicitados como descuento tributario no pueden tomarse como deducción o costo en la determinación del impuesto de renta.
- g. Los aportes sobre los cuales se toma el beneficio deben ser efectiva y oportunamente pagados y el empleador debe cumplir las obligaciones relacionadas con el sistema de seguridad social para la totalidad de los empleados.
- h. Para las nuevas empresas, el descuento tributario se puede tomar a partir del periodo gravable siguiente al de su existencia.
- i. Como prueba deberá conservar copia de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) o el documento que haga sus veces, correspondiente al mes de diciembre del año inmediatamente anterior al que se solicita el descuento tributario y de los pagos realizados durante el respectivo año gravable sobre los cuales se solicita el beneficio.

De igual forma, mediante la Ley 361 de 1997 se establece que la cuota de aprendices a la que está obligado el empleador disminuirá en un 50% si los contratados son personas con discapacidad comprobada superior al 25%. No obstante lo anterior, y al no tener todas las personas una calificación de pérdida de capacidad laboral, este requisito no cuenta con una reglamentación precisa que permita su aplicación dentro del entorno laboral. Tampoco indica la proporción de trabajadores que deben tener esta calificación, por lo que se puede presentar una situación de pocos trabajadores en situación de discapacidad frente a una gran cantidad de trabajadores en diferentes segmentos de las empresas.

De acuerdo con una circular emitida en el 2012 por parte del Ministerio del Trabajo, los particulares empleadores que vinculen laboralmente personas con limitación tendrán la garantía de ser preferidos en igualdad de condiciones en los

procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados, si tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad debidamente certificadas por la oficina de trabajo respectiva. Así las cosas, en caso de empate en un proceso de licitación pública, serán preferidas las empresas que hayan contratado a personas en situación de discapacidad.



## CONCLUSIONES

La incidencia de la situación de discapacidad en la protección laboral y en la seguridad social cobra cada vez más importancia en el ámbito mundial, con el fin de garantizar su inclusión para el pleno ejercicio de sus derechos. La concepción de discapacidad se ha ido ampliando de un concepto puramente médico relacionado con la diferencia entre discapacidad, minusvalía y deficiencia, al reconocimiento de las barreras que tienen las personas en el relacionamiento con su entorno. Esta última concepción ha permitido que la discapacidad deje de centrarse en la persona y, con ello, en el condicionamiento de sus capacidades, hacia un compromiso social por lograr modelos de prevención, rehabilitación integral e inclusión social adecuados.

En Colombia, los compromisos estatales por garantizar la plena inclusión de las personas en situación de discapacidad encuentran su fundamento en los diversos instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y que obligan al Estado colombiano a contar con una política pública de inclusión hacia la situación de discapacidad. Estos instrumentos han ido avanzando igualmente en la necesidad de eliminar las barreras estructurales, arquitectónicas, actitudinales, laborales, educativas y de cualquier índole que puedan afectar los derechos de las personas en situación de discapacidad.

El desarrollo normativo, por su parte, aunque denota una riqueza y un desarrollo coherente con los avances en materia de derecho internacional, aún están carentes de reglamentación; de hecho, se quedan muchas veces en exposiciones

de voluntad, partiendo de una generalidad excesiva y sin que logren concretarse las medidas y sanciones a que hay lugar siempre que se presente una discriminación frente a las personas en situación de discapacidad.

Caso contrario se evidencia en la jurisprudencia, que ha podido estructurar una línea consolidada frente a los mecanismos de protección laboral hacia las personas en situación de discapacidad y que ha mostrado avances sumamente importantes en el reconocimiento de la importancia de la inclusión, especialmente mediante la Sentencia C- 458 de 2015, que declara la exequibilidad condicionada de las normas que hacen referencia a la discapacidad. Con ello da un alcance de las nuevas tendencias en materia internacional que favorecen la situación y el contexto con la discapacidad, hacia la eliminación real de las barreras que existen para el pleno ejercicio de los derechos de esta población.

En diversos países se han implementado medidas estratégicas dirigidas a la protección laboral efectiva de la población en situación de discapacidad. En América Latina se destaca la labor de Chile, mediante la implementación del Sello Chile Incluyente, que busca no solo dar beneficios tributarios a las empresas, sino generar un reconocimiento social hacia estas buenas prácticas en materia de contratación de personal. Esfuerzos como el alemán por proteger no solo a las personas que sufren una situación genética de discapacidad sino a las personas que padecen esta condición de manera intempestiva o temporal, por lograr su plena adaptación al empleo, se constituyen en un ejemplo importante de cómo garantizar la efectividad en materia de igualdad e inclusión laboral de este grupo poblacional.

En Colombia, en materia laboral y de seguridad social, se destacan medidas como la atención prioritaria en salud, la protección laboral reforzada hacia las personas en situación de discapacidad y la implementación de esquemas de beneficios hacia los empleadores que contraten a este grupo poblacional.

Hace falta entonces avanzar hacia la creación de conciencia y hacia la generación de puestos de trabajo incluyentes que promuevan la participación social e igualitaria de todas las personas, de acuerdo con sus capacidades para realizar una actividad determinada, y así generar un trabajo digno y decente para todas las personas en situación de igualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Federal de Empleo, Ausbildung für Menschen mit Behinderungen. 2015. Disponible en: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/MenschenmitBehinderung/AusundWeiterbildung/index.htm>
- Agencia Federal de Empleo, Orientierung und Beratung. Disponible en: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/MenschenmitBehinderung/index.htm>
- Decreto 30.391-MTSS de 2002.: Disponible en: <http://www.cnree.go.cr/sobre-discapacidad/legislacion/53-decreto-30391-mtss-unidad-de-equiparacion-de-oportunidades-para-personas-con-discapacidad-del-ministerio-de-trabajo-y-seguridad-social.html> (2002).
- Cáceres Rodríguez, Celsa, Sobre el concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS, en *Revista Electrónica de Audiología*, vol. 2, 2004.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-068 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-263 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-041 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta de Calidad de Vida 2012*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-2012>
- Examen Periódico Universal (EPU), *Situación de los derechos de las personas con discapacidad en Costa Rica*. Disponible en: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?file name=850&file=SpanishTranslation>

- Fundación Nacional de Discapacitados (FND), *Discapacidad y trabajo: Inclusión laboral de personas con discapacidad*. Disponible en: <http://www.fnd.cl/discapacidadytrabajoInclusionlaboraldepersonascondiscapacidad.htm>
- Gobierno de Chile, Discapacidad. Casen. 2011. Disponible en: <http://www.cacesible.cl/wp-content/uploads/2011/08/Discapacidad-CASEN-2011.pdf>
- Gobierno Español, *Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2011.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *El salario de las personas con discapacidad 1. Explotación de la Encuesta Anual de Estructura Salarial 2013 y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad*. 2013. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np931.pdf>
- Luis Diego Lobo Protti, *Cooperación internacional para el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Acercamiento al informe país acerca del cumplimiento de la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad*. San José: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, *Informe sobre la situación de las personas con discapacidad en Alemania*. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista127/161.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social, Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). 2013. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad\\_RLCPD.aspx](https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, *Plan Nacional de Inserción laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica*. 2012. Disponible en: [http://www.cr.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/undp\\_cr\\_plandiscapacidad\\_2013.pdf](http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_plandiscapacidad_2013.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, *Plan Nacional de Inserción laboral para la población con discapacidad en Costa Rica*. Disponible en: [http://www.cr.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/undp\\_cr\\_plandiscapacidad\\_2013.pdf](http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_plandiscapacidad_2013.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. *Marco de Aceleración de los ODM, Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica*. 2012.
- Ministerio de Trabajo, Ministerio de Trabajo construye y socializa proyecto de decreto para inclusión laboral de personas con discapacidad. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/mayo-2015/4420-ministerio-del-trabajo-construye-y-socializa-proyecto-de-decreto-para-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad.html>
- Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, anexo de la Resolución 48/96 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993 (introducción, párr. 17).
- Observatorio de Discapacidad Física, El riesgo de pobreza o exclusión social de las personas con discapacidad, Europa. 2013. Disponible en: <http://observatoridiscapacitat.com/es/el-riesgo-de-pobreza-o-exclusion-social-de-las-personas-con-discapacidad-europa-2013>

## •Bibliografía•

- Oficina Federal de Estadísticas Alemana o Destatis., Über 10 Millionen behinderte Menschen im Jahr 2013. Disponible en: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15\\_168\\_122.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15_168_122.html)
- Organismo Andino de Salud, *Convenio Hipólito Unanue. Política andina en salud para la prevención de la discapacidad; y para la atención, habilitación/rehabilitación integral de las personas con discapacidad*. Lima: ORAS-CONHU, 2010.
- Organización de Naciones Unidas, Los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*. 1983. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C159](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C159)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*. 2015. Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofdiscrimination/lang--es/index.htm>
- Organización Mundial de la Salud (OMS), *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH)*. 1980. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf)
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: Autor, 2011.
- Organización Mundial de la Salud, *Encuesta Mundial de Salud a Escolares*. 2011. Disponible en: <http://www.who.int/chp/gshs/es/>
- Portafolio, Cerca del 91% de discapacitados ganan el mínimo o menos. 25 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/cerca-91-discapacitados-ganan-minimo-65138>
- Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre (Reglamento de los Centros Especiales de Empleo).
- Real Decreto 469/2006, de 21 de abril. Disponible en: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-7171](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-7171)
- Real Decreto 870/2007, de 2 de julio.
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- República Federal de Alemania, *Código Social Libro IX*. Disponible en: <https://www.btg-bestell-service.de/pdf/80206000.pdf>
- Segunda Vicepresidencia, *Una aproximación a la situación de la niñez y la adolescencia con discapacidad en Costa Rica*. 2014. San José: Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).
- Sello Chile Inclusivo. Disponible en: <http://www.sellochileinclusivo.cl/sello/sello.html>

SENADIS, Departamento de Inclusión Laboral. Disponible en: [http://www.senadis.gob.cl/pag/124/574/descripcion\\_general](http://www.senadis.gob.cl/pag/124/574/descripcion_general)

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), *Balance de Gestión Integral*. 2014. Disponible en: [http://www.sence.cl/601/articles-4553\\_archivo\\_01.pdf](http://www.sence.cl/601/articles-4553_archivo_01.pdf)

Servicio Nacional de la Discapacidad, Ministerio de Desarrollo Social, *Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad 2013-2020*. 2013. Disponible en: <http://www.ciudadaccesible.cl/wp-content/uploads/2011/08/Politica-Nacional-para-la-Inclusion-Social-de-las-Personas-con-Discapacidad.pdf>

Xinhua, Una de cada 8 personas en Alemania es discapacitada. 2015. Disponible en: [http://spanish.xinhuanet.com/sociedad/2015-05/11/c\\_134229909.htm](http://spanish.xinhuanet.com/sociedad/2015-05/11/c_134229909.htm)



Editado por la Universidad Católica de Colombia  
en marzo de 2017, impreso en papel propali-  
bros de 75 g, en tipografía Times New Roman,  
tamaño 11 pts.

Publicación digital  
Hipertexto Ltda.

Impreso por:  
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A

Sapientia aedificavit sibi domum

Bogotá, D. C., Colombia

DISCAPACIDAD:  
TRATAMIENTO LABORAL  
Y PROTECCIÓN SOCIAL

5

El concepto de discapacidad ha evolucionado desde la comprensión médica tradicional hacia una nueva comprensión que demanda un compromiso social por parte de los Estados. Actualmente la discapacidad es uno de los principales retos que se presentan en la mayoría de los países para alcanzar una equidad efectiva, especialmente en el mercado laboral a través del mejoramiento de las condiciones laborales y de la seguridad social para esta población.

En el caso colombiano, en esta materia son de obligatorio cumplimiento para el Estado los elementos contenidos dentro del bloque de constitucionalidad como la eliminación de las barreras de acceso en los diferentes ámbitos de la sociedad para las personas en situación de discapacidad. Este libro desarrolla un análisis respecto a la normatividad, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales en el caso colombiano, a la vez que indaga sobre las buenas prácticas de otros países que podrían consolidarse como aportes significativos para el contexto nacional.



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia  
Vigilada Mineducación

